



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MINISTERIÖIDEN *kustannuslaskennan kehittäminen*

1/2006

OHJAUS JA
TILIVELVOLLISUUS

MINISTERIÖIDEN
kustannuslaskennan kehittäminen

1/2006

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
VALTIOVARAIN CONTROLLER -TOIMINTO

OHJAUS JA
TILIVELVOLLISUUS

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

(09) 160 01

Telefaksi

(09) 160 33123

Internet

www.vm.fi

Julkaisun tilaukset

Puh. (09) 160 34849

Taitto

VM/Viestintä

ISSN 1796-1351

ISBN 951-804-565-8 (PDF)

HELSINKI 2006

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, joulukuu 2005		
Tekijät	Soili Vasikainen, valtioneuvoston apulaiscontroller Työryhmän jäsenet, sihteeri ja asiantuntijat		
Julkaisun nimi	MINISTERIÖIDEN <i>kustannuslaskennan kehittäminen</i>		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisusarjat		
Asiasanat	Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi, tulosoajaus, tilivelvollisuus, johtaminen, taloushallinto		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ohjaus ja tilivelvollisuus, 1 /2006		
Julkaisun tunnistetiedot	ISSN 1796-1351	ISBN 951-804-565-8 (PDF)	
	Sivuja 55	Kieli Suomi	Hinta -
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, valtiovarain controller -toiminto, puh. (09) 160 34849		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2006		
Tiivistelmä	<p>Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi on tulosoajauksen kriittinen menestystekijä. Talousarviolainsäädäntö asettaa tulosoajaus- ja tilivelvollisuusudistuksen jälkeen aikaisempaa selkeämmät ja korkeammat vaatimukset laskentatoimelle. Valtion talousarviosta annetussa asetuksessa säädetään, että valtion viraston ja laitoksen on järjestettävä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi ja sen hyödyntäminen tuloksellisen johtamisen ja talousarvioasetuksessa säädettyjen sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla sekä siten, että viraston ja laitoksen tuloksellisuudesta voidaan raportoida valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot. Ministeriöt ovat käytännössä jääneet jälkeen laskentatoimen ja sen osana kustannuslaskennan kehittämisestä, koska ministeriöiden ydintehtävien tuotoksia on johtamisen näkökulmasta vaikeaa pilkkoa suoritteiksi. Ministeriöissä kustannuksia voidaan suunnitella ja seurata tehtäväalueittain, prosesseittain, toiminnoittain tai politiikkasektoreittain. Valtiovarainministeriön asettamassa, osana tulosoajaus- ja tilivelvollisuusudistuksen toimeenpanohanketta työskennelleessä hallinnonalojen johdon laskentatoimea kehittäneessä työryhmässä on valmisteltu ehdotukset</p>		

ministeriöiden laskentatoimen kehittämiseksi. Työryhmän arvion mukaan ministeriöiden kustannuslaskennan tulee perustua koko valtioneuvoston piirissä yhteiselle laskentapuitteistolle. Lastentapuitteiden tulee perustua valtioneuvoston ohjesäännöissä säädetyille ministeriöiden yhteisille tehtäville ja ministeriökohtaisille politiikkasektoreille. Ministeriöiden yhteiseen laskentapuitteistoon tekemien alajaotteluiden on mahdollisimman hyvin tuettava prosessikustannusten seuraamista. Työajan kohdentaminen on keskeinen osa kustannuslaskentajärjestelmää. Työryhmässä tehdyn valmistelun ja valtiovarain controller -toiminnon arvioinnin pohjalta tässä julkaisussa esitetään 9 suositusta ministeriöiden kustannuslaskennan järjestämisestä. Suosituksen liitteenä esitetään kuvaus oikeusministeriön toimintolaskentamallista ja valtiovarainministeriön kustannuslaskentamallin toteutussuunnitelmasta. Suosituksen liitteenä esitetään myös tuloksellisuuden peruskriteereiden tiiviit ja yleistajuiset määritelmät.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare och datum	Finansministeriet, november 2005.		
Författare	Soili Vasikainen (red.), finansministeriet		
Publikationens titel	Utvecklande av kostnadsberäkningen i ministerierna		
Publikationens andra versioner	Publikationen finns tillgänglig på Internet, på webbsidan www.vm.fi/julkaisusarjat		
Nyckelord	Resultatredovisning och ledningens redovisning, resultatstyrning, redovisningsskyldighet, ledning, redovisning		
Publikationsserie och nummer	Styrning och redovisningsskyldighet, 1/2006		
Publikationens kännetecknen	ISSN 1796-1351	ISBN 951-804-565-8 (PDF)	
	Sidor 55	Språk Finska	Pris
Beställningar/distribution	Finansministeriet, finanscontrollerfunktionen, tfn (09) 160 34849		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2006		
Sammandrag	<p>Reformen av statens resultatstyrning och redovisningsskyldighet har understrukt betydelsen av resultatredovisningen och ledningens redovisning. Kostnadberäkningen och framför allt aktivitet baserad kostnadberäkningen spelar en viktig roll i rapportering av den funktionella effektiviteten. Räkenskapverken har redan givit information om de viktigaste uppgifterna om verksamhetens effektivitet och produktivitet, den avgiftsbelagda verksamhetens resultat och lönsamhet samt den samfinansierade verksamhetens kostnadsmotsvarighet. Ministerierna i allmänhet har ingen avgiftsbelagen verksamhet och därför är deras kostnadberäkning metoder inte på samma nivå som i räkenskapverken. I denna publikation ges 9 rekommendationer om hur man kan förbättra nivån av kostnadberäkningen i ministerierna. Processer och politik är de mest kritiska faktorer när det gäller kostnadberäkningen i ministerier.</p>		

FACT SHEET

Publisher and date	Ministry of Finance, November 2005.		
Author (s)	Soili Vasikainen (ed.), Ministry of Finance		
Title of publication	Developing cost accounting in ministries		
Parts of publication/ other versions released	The publication is available on Internet at the website www.vm.fi/julkaisusarjat		
Keywords	Performance and management accounting, performance management, accountability, management, accounting		
Publications series and number	Governance and Accountability, 1/2006		
Identifications	ISSN 1796-1351	ISBN 951-804-565-8 (PDF)	
	No. of pages 55	Language Finnish	Price -
Sales distribution	Ministry of Finance, Government Financial Controller's Function, tel. +358 9 160 34849		
Printing place and year	Helsinki 2006		
Abstract	<p>Central government performance management and accountability reform has underlined the importance of performance and management accounting. Cost accounting and most of all activity-based accounting is in key role when reporting of operational performance.</p> <p>Government agencies have given information concerning the economy and productivity of activity, the performance and profitability of priced activities and the cost recovery rate of jointly financed activities. Ministries usually don't have priced activities and their cost accounting practices are not very well developed.</p> <p>In this publication 9 recommendations are given on how to improve the level of cost accounting in ministries. The focus should be on processes and policies instead of products.</p>		

*Valtioneuvoston apulaiscontrollerin kirje ministeriöille***Ministeriöiden kustannuslaskennan kehittäminen**

Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi on toimivan tulosohjauksen kriittinen menestystekijä. Tulosohtaus- ja tilivelvollisuusudistuksen yhteydessä on tämän vuoksi annettu talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992), talousarvioasetus, velvoite virastojen ja laitosten johdolle hyödyntää johdon laskentatoimea (Talousarvioasetuksen 55 §). Talousarvioasetuksessa säädetään, että viraston ja laitoksen on järjestettävä johdon laskentatoimi ja sen hyödyntäminen viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen ja 69 §:ssä säädettyjen sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla.

Virastoissa ja laitoksissa kustannuslaskentamalleja on otettu käyttöön. Tähän on erityisesti vaikuttanut tarve seurata suorituskustannuksia ja maksullisen toiminnan sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta.

Ministeriöt ovat jääneet tämän kehityksen ulkopuolelle, koska ministeriöissä ei useinkaan ole varsinaista suoritustuotantoa tai ministeriöiden ydintehtävien tuotoksia on vaikeaa johtamisen näkökulmasta hyödyllisellä tavalla pilkkoa suoritteiksi. Ministeriöissä kustannuksia voidaan sen sijaan suunnitella ja seurata tehtäväalue-, prosessi-, toiminto- tai politiikkasektoreittain. Ministeriöiden tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen kehittämisen tueksi tarvitaan suosituksia, joiden avulla valtioneuvoston yhteiset konserniohjauksen tietotarpeet ja ministeriöiden toiminnan erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Valtiovarainministeriön asettaman tulosohtaus- ja tilivelvollisuusudistuksen toimeenpanohankkeen alaisuudessa toimineessa hallinnonalojen johdon laskentatoimen kehittämistä valmistelleessa työryhmässä on tämän vuoksi valmisteltu toimenpide-ehdotuksia ministeriöiden laskentatoimen kehittämiseksi.

Tämä raportti ja sen suositukset on suunnattu toimenpide-ehdotuksena ja suositukseen ministeriöiden johdolle kustannuslaskennan kehittämisen työkaluksi.

Tämä raportti ja siinä esitetyt toimenpide-ehdotukset ja suositukset pohjautuvat valtiovain controller -toiminnon tekemiin havaintoihin ja tulosohtaus- ja tilivelvollisuusudistuksen laskentatoimen kehittämistä valmisteleavassa ryhmässä (laskentatoimiryhmä) tehtyyn työhön.

Työryhmän kokoonpano on ollut seuraava:

Puheenjohtaja:

Tuomas Pöysti, valtioneuvoston controller, valtiovarainministeriö, 4.10.2004 saakka,
Soili Vasikainen, valtioneuvoston apulaiscontroller, valtiovarainministeriö, 4.10.2004
lähtien.

Jäsenet:

Tuomas Pöysti, valtioneuvoston controller, valtiovarainministeriö, 4.10.2004 lähtien

Oili Hintsala, talousjohtaja, ympäristöministeriö

Ilkka Hyvärinen, kvestori, Helsingin yliopisto

Vesa Jatkola, budjettineuvos, valtiovarainministeriö, sittemmin ylijohtaja,
valtionalouden tarkastusvirasto

Saija Kaukonen, finanssisihtööri, valtiovarainministeriö

Lumia Lehto, erikoistutkija, Valtiokonttori

Markku Huuki, erikoistutkija, Valtiokonttori

Jukka Nummikoski, talouspäällikkö, valtiovarainministeriö

Kaisa Pöllä, kehittämisspäällikkö, Valtion teknillinen tutkimuskeskus

Hannu Taipale, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Väinö Viherkoski, tarkastuspäällikkö, Valtionalouden tarkastusvirasto

Lisäksi on asiantuntijoina kuultu johdon asiantuntija Jutta Petäjää oikeusministeriöstä ja
finanssineuvos Jan Holmbergia valtiovarainministeriöstä.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2005

Työryhmän puheenjohtaja,
valtioneuvoston apulaiscontroller

Soili Vasikainen

Sisälllys

YHTEENVETO TOIMENPIDESUOSITUKSISTA	11
1 LASKENTATOIMI SUUNNITTELUN JA SEURANNAN APUVÄLINEENÄ..	15
1.1 Tuloksellisuuden peruskriteerit.....	15
1.2 Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi	19
1.3 Valtion kustannuslaskennan nykytila ja kehittämistarpeet	21
2 MINISTERIÖIDEN YHTEINEN LASKENTAPUITTEISTO	23
2.1 Laskentapuitteiston yleiskuvaus	23
2.2 Laskentapuitteiston yksityiskohtainen kuvaus.....	24
2.2.1 Perusrakenne.....	24
2.2.2 Tehtäväkokonaisuuksien selitykset.....	25
2.2.3 Poliitiikkasektorit.....	29
2.2.4 Suositus työajan kohdentamisesta	29
LIITE 1: OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINTOLASKENTAJÄRJESTELMÄ	31
1 Kehittämishankkeet	31
2 Järjestelmän käytön kattavuus	32
3 Sisäisen laskennan tililuokat.....	32
4 Toimintolaskennan vaiheet	33
4.1 Työajan kirjaus	33
4.2 Tiedonkeruuajot.....	35
4.3 Toimintolaskentamallit	35
5 Oikeusministeriön laskentamalli	36
6 Hallinnonalan virastojen laskentamalli.....	38
7 Toimintolaskennan tuottaman tiedon hyödyntäminen	39
LIITE 2: KUSTANNUSLASKENTAMALLIN TOTEUTTAMISSUUNNITELMA VALTIOVARAINMINISTERIÖSSÄ..	43
LIITE 3: TULOKSELLISUUDEN PERUSKÄSITTEET JA -MÄÄRITELMÄT.....	53

YHTEENVETO TOIMENPIDESUOSITUKSISTA

Kustannuslaskennan ja erityisesti toimintolaskennan tuottaman informaation avulla voidaan tunnistaa entistä paremmin asetettujen tavoitteiden, toiminnan ja resurssien välisiä yhteyksiä. Toiminto- ja suoritepohjaisilla kustannus- ja henkilötyövuositiedoilla voidaan tuottaa taustainformaatiota taloudellisuus- ja tuottavuusmittareiden suunnittelun ja arvioinnin tueksi. Nämä kaksi keskeistä tuloksellisuusmittaria edellyttävät luotettavaa tietoa sekä niiden kehityksestä suhteessa historiavuosiin, että suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Toiminnan tuloksellisuuden arviointiin laajemminkin sisältyy keskeisesti paitsi sen arviointi, miten asetetut tavoitteet ovat toteutuneet, niin myöskin se, miten paljon tavoitteiden toteuttamiseen on käytetty resursseja.

Maksullisen toiminnan tietotarpeet edellyttävät luotettavaa suoritetasoista tai suoriteryhmätasoista kustannuslaskentaa. Kustannuslaskennan tuottaman informaation avulla voidaan tuottaa virastokohtaiset maksullisen toiminnan raportit, joilla luodaan edellytykset kehittää tulostavoitteita maksulliselle toiminnalle ja lisäksi voidaan vastata tilivelvollisuuden edellyttämiin raportointitarpeisiin.

Henkilöstösuunnittelun keskeinen haaste on se, miten eri toimintasektoreiden resurssit saadaan mahdollisimman optimaalisesti ja oikeudenmukaisesti kohdennetuksi siten, että ne vastaavat sekä organisaation asia- että henkilöstörakenteita sekä ottavat huomioon alueelliset ja muut palvelurakenteen erityispiirteet. Henkilöstösuunnittelun keskeinen tietopohja perustuu henkilöstötilinpäätökseen, mikä sisältää myös tunnuslukuja, joiden laskentaperusteina käytetään kustannustietoja. Keskeisimpiä näistä ovat tieto siitä, miten paljon organisaatio on investoinut (ml. käytetyn työajan palkkakustannus) henkilöstön koulutukseen, työterveydenhuoltoon, työhyvinvointiin ja työkykyä ylläpitävään toimintaan. Näiden työaika- ja kustannustietojen tuottaminen edellyttää toiminto- tai tehtäväkohtaista työajanseurantaa ja kustannuslaskentaa. Työajanseurannan tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää myös henkilötasoisessa tehtäväsuunnittelussa. Kun henkilöillä on kehityskeskusteluissa käytettävissään tietopohja oman työaikansa kohdentumisesta eri tehtäville, niin tehtäväkohtaiset tavoitteet voidaan asettaa realistisemmiksi suhteessa käytettävissä olevaan työaikaan.

Hallinnonalan tukipalveluihin (tieto-, talous- ja henkilöstöhallinto) on viime vuosi-
na kohdistunut erilaisia uudistamistarpeita. Keskeisimmäksi näistä on noussut tuottavuuden lisääminen ao. tehtävissä uudistamalla organisaatiota ja toimintatapoja. Kustannus- ja henkilöstöraportoinnin tulee tuottaa erilaisten tuottavuushankkeiden suunnittelun ja seurannan tietopohjan edellyttämät raportit, jotta tuottavuushankkeille asetettujen tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida luotettavasti.

Kustannuslaskennan tuottamia raportteja ja niiden informaatiota ei ole vielä kovinkaan laajasti hyödynnetty toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa. Tulevaisuuden haasteena onkin paitsi vakiinnuttaa kustannuslaskennan käyttö niin myös integroida sen tuottama keskeinen informaatio osaksi toiminta- ja taloussuunnittelua, tulosohjausta sekä uusia raportointi- ja arviointiprosesseja. Tämä edellyttää, että tietoa ryhdytään käyttämään toiminta- ja taloussuunnittelussa ja talousarvioehdotusten valmistelussa, tulostietojen kehittämisessä ja raportoinnissa.

Ministeriöiden kustannuslaskentaa on tässä suosituksessa käsitelty erityisesti osana tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistusta. Tärkeänä lähtökohtana on pidetty myös yhteisten laskentapuitteiden löytämistä ministeriöille, jotta käytettävissä olisi jatkossa mahdollisimman vertailukelpoista kustannustietoa eri ministeriöistä. Poliittika-ajattelu korostaa prosessien kustannustietojen merkitystä enemmän kuin yksittäisen suoritteiden kustannusten laskemista.

Suosituksen liitteet sisältävät kuvauksen oikeusministeriön toimintolaskentamallista ja kuvauksen valtiovarainministeriön kustannuslaskentamallin toteutussuunnitelmasta.

Ministeriöiden kustannuslaskennan kehittäminen -suosituksen keskeinen sisältö on tiivistetty seuraavaan yhdeksään kohtaan:

- Suositus 1.** Ministeriöiden kustannuslaskennan tulee perustua yhteiselle laskentapuitteistolle. Laskentapuitteisto rakentuu valtioneuvoston ohjesäännössä esitetyille kaikille ministeriöille yhteisille tehtäville ja ministeriökohtaisille poliittikkasektoreille. Poliittikkasektori-ajattelu ei kuitenkaan ole velvoittava.
- Suositus 2.** Kun ministeriöt tekevät alajaotteluja yhteiseen laskentapuitteistoon, tulee pyrkiä siihen, että jaottelut mahdollisimman hyvin tukevat prosessikustannusten seuraamista. Myös laajennettaessa kustannuslaskentaa hallinnonalalle on kiinnitettävä huomiota prosessikustannusten ja poliittikkasektoreiden seuraamiseen.
- Suositus 3.** Järjestettäessä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimintaa ja kustannuslaskentaa niiden osana, on tärkeää ottaa huomioon laskentatoimien keskeiset periaatteet, joita ovat olennaisuus, taloudellisuus, luotettavuus ja jatkuvuus.

Kustannuslaskennan järjestämisessä tulee lisäksi kiinnittää erityistä huomiota aiheuttamisperiaatteen toteutumiseen esimerkiksi vyörytyksiä tehtäessä.

- Suositus 4.** Työajan kohdentaminen on keskeinen osa kustannuslaskentaa. Kustannuslaskentamallin käyttöönotto edellyttää siten aina myös työajanseurannan käyttöönottoa. Suositeltavinta on ottaa käyttöön jatkuva työajanseuranta.
- Suositus 5.** Työajan seurannassa käytettävä tarkkuus voi vaihdella 0,5 tunnista 0,5 päivään. Valittavaan tarkkuustasoon vaikuttaa ennen kaikkea työn luonne. Työajan kohdentumisen tiedot tulee viedä järjestelmään vähintään kuukausittain.
- Suositus 6.** Kustannuslaskennan raportoinnissa henkilön henkilötyövuosipanoksen tulee vastata valtion yleistä henkilötyövuoden laskentakaavaa. Kohdennettaessa kustannuksia tehtäväkokonaisuuksille käytetään ministeriölle todella aiheutuneita henkilöstökustannuksia, vaikka laskennan kohdentamisperusteena käytettäisiinkin henkilöiden kokonaistyöaikaa palkattomine ylitöineen ja matka-aikoineen.
- Suositus 7.** Kustannuslaskennan raportointi tulee rakentaa siten, että ministeriöt voivat tuottaa vähintään puolivuositain tiedot henkilötyövuosien ja kustannusten kohdentumisesta eri tehtäväalueille.
- Suositus 8.** Kustannuslaskentamallin käyttöönottovaiheessa hankkeen toteuttamiseen on varattava yhden henkilötyövuoden työpanos. Myös käyttöönoton jälkeen järjestelmän ylläpitotehtäviin ja kustannuslaskentaan liittyviin suunnittelu- ja ohjaustehtäviin on varattava 0,5 – 1 henkilötyövuotta. Muussa tapauksessa on suuri vaara, että järjestelmää ei pystytä ottamaan käyttöön tai sen hyödyntäminen kärsii. Keskeistä hankkeen onnistumiselle on myös se, että malli määrittellään taloushallinnon ja toiminnasta vastaavien henkilöiden yhteistyönä.
- Suositus 9.** Ministeriön tulee sisäisen valvonnan menettelyin riittävästi varmistua kustannuslaskennan ja työajan kohdentumisen oikeellisuudesta.

Edellä esitettyjen suositusten lisäksi ministeriöiden kustannuslaskennan kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että mahdolliset järjestelmä Hankinnat on tehokkainta ja edullisinta hoitaa yhteishankintana.

1 LASKENTATOIMI SUUNNITTELUN JA SEURANNAN APUVÄLINEENÄ

1.1 Tuloksellisuuden peruskriteerit

Tuloksellisuuden peruskriteerit jakautuvat yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (outcomes), toiminnalliseen tuloksellisuuteen (outputs) ja henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittymiseen.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa sitä, missä määrin yhteiskuntapolitiikalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa yhteiskuntapolitiikan onnistumisen astetta.

Tavoitteenasettelussa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kuvaavat sitä yhteiskunnan tilaa, johon politiikalla halutaan päästä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet on usein tarkoituksenmukaista esittää yhteiskunnan tai sen jäsenten olosuhteisiin halutun muutoksen kuvauksena.

Kustannusvaikuttavuus kuvaa toteutuneen tai tavoitellun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suhdetta sen saavuttamisen kustannuksiin. Kustannuksina kustannusvaikuttavuuden tarkastelussa ovat lähtökohtaisesti esillä kaikki toimenpiteen aiheuttamat kustannukset. Kustannuksina on tarpeen usein käsitellä myös toimenpiteiden sivuvaikutusten aiheuttamat kustannukset.

Kustannusvaikuttavuutta koskevien tietojen esittäminen mahdollistaa taloudellisen tehokkuuden tarkastelun eli arvioinnin siitä, kuinka optimaalisesti vaikuttavuuden muutos on toteutettu suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

Toiminnallisessa tuloksellisuudessa on kyse tietyn yksittäisen organisaation tai toimipidesektorin aikaansaannoksista ja toiminnan onnistuneisuudesta sekä niiden suhteista aiheutuneisiin kustannuksiin. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen voi viraston ja laitoksen johto selkeästi vaikuttaa ja sen tulee myös vastata siitä. Toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmistä kriteereistä säädetään talousarvioasetuksen 65 ja 68 b §:ssä.

Toiminnallinen tuloksellisuus jaetaan edelleen *toiminnalliseen tehokkuuteen, tuotokseen ja laadunhallintaan sekä henkisten voimavarojen hallintaan*.

Toiminnallista tehokkuutta määrittävät tarkemmin tuottavuus ja taloudellisuus sekä maksullisen toiminnan kannattavuus samoin kuin yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus.

Tuotoksia ja laadunhallintaa koskevissa tiedoissa selvitetään aikaansaatuja suoritteiden määrää ja aikaansaatuja julkishyödykkeitä sekä palvelukykyä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua ja niiden kehitystä.

Julkishyödykkeet ovat jakamattomasti koko yhteiskunnan ja sen jäsenten hyväksi tulevia etuja, joissa yhden henkilön etuun kohdistuva kulutus tai etuuden nauttiminen ei vähennä muiden mahdollisuuksia hyödyntää kyseistä etua. Julkishyödykkeet ovat siten kollektiivihyödykkeitä. Julkishyödykkeitä ovat esimerkiksi puhdas luonto ja terveellinen ympäristö, yleinen turvallisuus.

Laatu kuvaa viraston ja laitoksen aikaansaannosten sekä sisäisten prosessien ominaisuuksia ja erityisesti sitä, miten aikaansaannokset (tuotokset) ja prosessit toimintatapoineen vastaavat ominaisuuksiltaan niille lainsäädännössä ja yhteiskunnan ja asiakkaiden sekä yhteistyökumppaneiden odotuksissa asetettuja kriteerejä ja miten eri ominaisuudet ja näkökulmat on tuotteessa yhdistetty toimiviksi ominaisuuksiksi. Laatu on siten yleisesti virheettömyyttä ja vaatimusten- ja odotustenmukaisuutta. Laadun osia on mallinnettu erilaisissa laatustandardeissa, joista hyvän yleisen lähestymistavan tulohajaukseen antaa esimerkiksi Euroopan laatupalkintomalli EFQM.

Palvelukyky kuvaa viraston ja laitoksen kykyä palvella yhteiskuntaa ja asiakkaitaan. Se pitää sisällään:

- asioiden käsittely- tai muun läpivirtausajan
- asiakastytyväisyyden eli kuinka tyytyväisiä asiakkaat ja sidosryhmät ovat saatavaan palveluun tai yhteistyöhön
- asiakasvaikuttavuuden eli asiakassuhteessa ja asiakkaan oloissa tapahtuvalle muutokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen
- kohdevaikuttavuuden eli toiminnan kohteessa tapahtuvalle toiminnalle asetetun tavoitteen saavuttamisen asteen
- yleensä viraston tai laitoksen kyvyn tuottaa hyötyä yhteiskunnalle ja sen jäsenille.

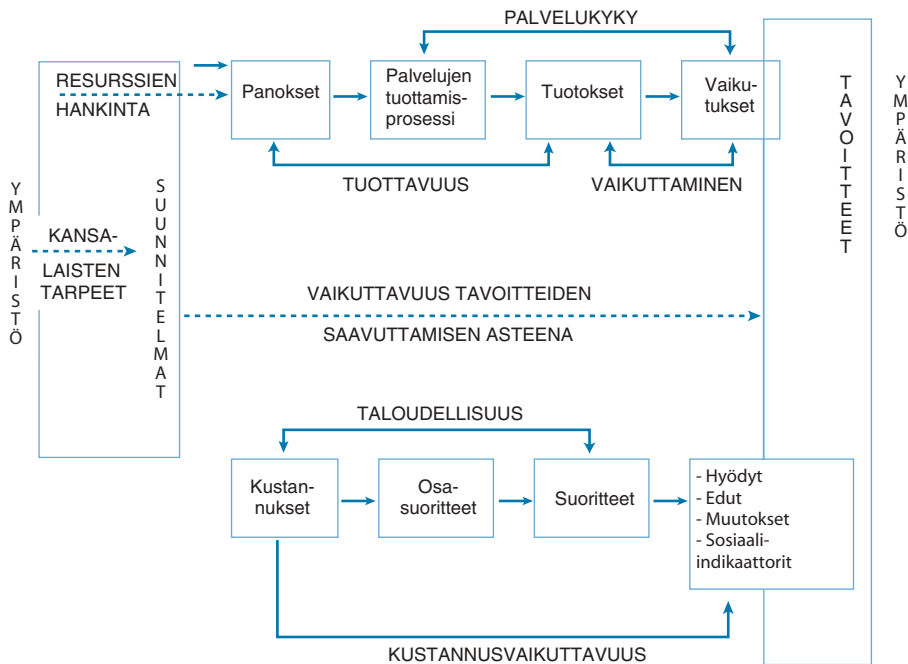
Henkisten voimavarojen hallinta kuvaa osaamista ja aineetonta pääomaa. Henkissä voimavaroissa tarkastellaan henkilöstön määrää, tilaa, osaamista, tyytyväisyyttä ja kehittymistä sekä lisäksi organisaatioon sidottua osaamista ja palvelukykyä, organisaation uudistumista ja innovaatiokykyä sekä verkostoitumista. Henkisten voimavarojen osia ovat:

- informaatiopääoma
- henkilöstö ja sen palvelukyky sekä henkilöstön hallussa oleva tieto ja osaaminen

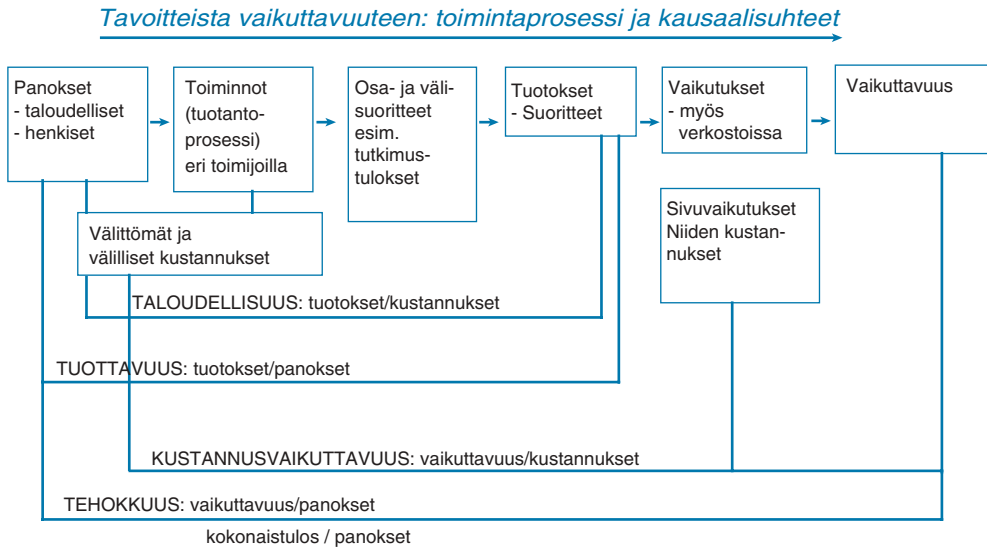
- organisaatiokulttuuri ja organisaation pääoma eli ne hyödyt, jotka syntyvät toiminnan tekemisestä ja osaamisen kokoamisesta juuri kyseiseen organisaatioon
- uudistumiskyky, verkostot ja maine

Toiminnallisen tuloksellisuuden korkean tason saavuttaminen edellyttää hyvin järjestettyjä talouden ja toiminnan rakenteita ja prosesseja.

Kuva 1. **Tuloksellisuuden peruskriteerit tuotanto- ja talousprosessissa**



Lähde: Ismo Lumijärvi

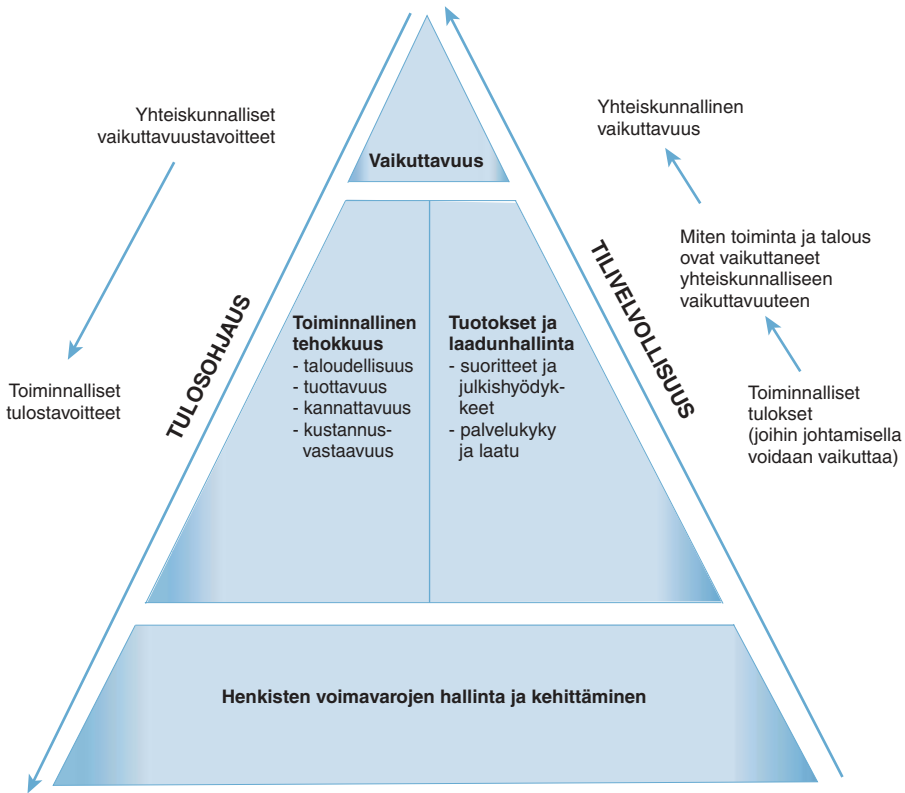
Kuva 2. *Tuloksellisuuden peruskriteerit vaikuttavuuden ja palvelukyvyn prosessissa*

Tuloksellisuuden peruskriteerit muodostavat **tulosprisman**.

Tulosohjauksen keskeisiä asiakirjoja ovat valtion talousarvio ja talousarvioesitys sekä tulossopimukset. Talousarvioesityksen perusteluiden selvitysosissa esitetään ja asetetaan tulostavoitteet.

Eri hallinnonaloilla toimenpiteitä priorisoidaan hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan painotusten mukaisesti. Saavutettuja tuloksia on siis jatkossa verrattava systemaattisesti sekä hallitusohjelmaan että hallituksen strategia-asiakirjassa ja erityisesti talousarvioesityksen selvitysosassa esitettyihin valtioneuvoston ja ministeriöiden vaikuttavuustavoitteisiin sekä ministeriöiden hallinnonaloilleen ja niiden virastoille ja laitoksille vahvistamiin toiminnallisiin tulostavoitteisiin.

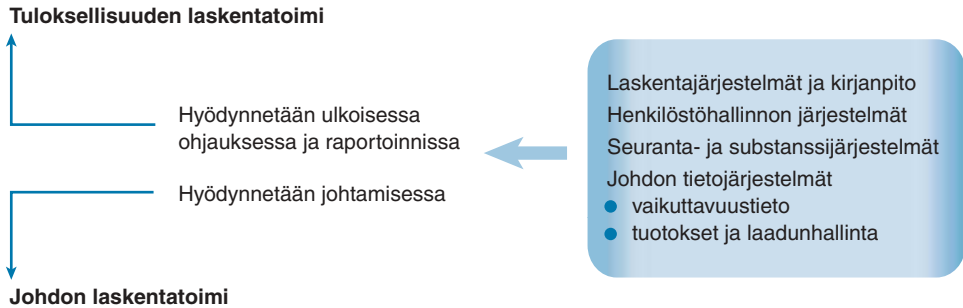
Tuloksellisuuden peruskriteereiden toteutumisesta raportoidaan valtion tilinpäätöskertomuksessa, tilivirastojen tilinpäätöksissä sekä virastojen ja laitosten toimintakertomuksissa.



1.2 Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi

Vuonna 2004 toteutetussa valtion talousarviolain ja -asetuksen muutoksessa on laskentatoimen käsitteistö sekä sisältö ja tehtävät olennaisesti uudistettu. Käsitteestä muu laskentatoimi on luovuttu ja sen sijasta laissa säädetään tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimesta sekä muusta seurantajärjestelmästä.

Laskentatoimi jaetaan talousarviolaisissa toiminnan tuloksellisuuden ja taloudesta erityisesti ulkoista ohjausta ja tilinpäätösraportointia varten tietoja tuottavaan tuloksellisuuden laskentatoimeen ja muihin seurantajärjestelmiin sekä viraston ja laitoksen sisäisessä johtamisessa tarvittavia tietoja tuottavaan johdon laskentatoimeen. Käytännössä sekä tuloksellisuuden että johdon laskentatoimissa hyödynnetään samoja tietovarantoja, järjes-

Kuva 3. *Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi*

telmiä ja menettelyitä. Laskentatoimen käsite ymmärretään uudessa talousarviolaisissa ja -asetuksessa huomattavasti perinteistä käsitystä laajemmin. Se kattaa taloushallinnon tuottamien tietojen lisäksi myös henkilöstöhallinnon sekä asiankäsitteily- ja muiden toiminnanohjausjärjestelmien tuottaman tiedon.

Tuloksellisuuden laskentatoimella ja muulla seurantajärjestelmällä tarkoitetaan kaikkia niitä menettelyitä, joilla valtion virasto ja laitos seuraa ja raportoi tuloksellisuudestaan eli toiminnallisesta tehokkuudestaan, tuotoksistaan ja laadunhallinnastaan ja henkisten voimavarojen hallinnastaan. Tuloksellisuuden laskentatoimi ja muu seurantajärjestelmä käsittävät siten kirjanpidon (talous-arvio-, liikekirjanpito ja valtuuskirjanpito) ja muiden taloutta koskevien seuranta- ja laskentajärjestelmien lisäksi tuotoksia ja laadunhallintaa seuraavat päätöksenteon tukijärjestelmät ja tietovarannot sekä henkilöstöhallinnon ja muiden henkisten voimavarojen hallinnan (human resource management) osa-alueiden järjestelmät, rekisterit ja muut tietovarannot. Olennaisia tietoja tuloksellisuuden laskentatoimessa ovat erityisesti tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.

Viraston ja laitoksen on järjestettävä **johdon laskentatoimi** ja sen hyödyntäminen viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen ja sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla. Talousarvioasetuksen muutoksessa johdolle on asetettu nimenomainen velvollisuus hyödyntää johdon laskentatoimea. Johdon laskentatoimi pystyy antamaan runsaasti olennaista viraston ja laitoksen johtamisessa tarvittavaa tietoa ja ammattimaiseen johtamiseen kuuluvia toimintavälineitä. Johdon laskentatoimessa seurataan viraston ja laitoksen taloutta ja toiminnan tuloksellisuutta tuloksellisuuden peruskriteereiden mukaisilla eri osa-alueilla viraston ja laitoksen johtamisen tarpeita varten. Eri virastoissa käytännön tietotarpeet johdon laskentatoimelle ja sen raportointi- ja hyödyntämistavat ovat erilaisia. Johdon laskentatoimi on tärkeä osa nykyaikaiseen johtamiseen ja hyvään hallintotapaan kuuluvia sisäisen valvonnan menettelyitä.

Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimea koskevia yleisiä periaatteita ovat olennaisuus, taloudellisuus, luotettavuus ja jatkuvuus. *Olennaisuus* tarkoittaa sitä, että tuloksel-

lisuuden ja johdon laskentatoimessa sekä muussa seurantajärjestelmässä seurataan vain ulkoisen ohjauksen, tilivelvollisuuden ja johtamisen kannalta olennaisia asioita. Kaikkien yksityiskohtien ei siten tarvitse olla systemaattisen tiedonkeruun ja raportoinnin piirissä. *Taloudellisuus* tarkoittaa sitä, että laskentatoimen menettelyt ja järjestelmät järjestetään siten, että niistä aiheutuvat kustannukset ovat perusteltavia tuotettavista ja raportoitavista tiedoista ulkoisessa ohjauksessa, sisäisessä johtamisessa ja tilivelvollisuuden toteuttamisessa saatavan lisäarvon johdosta. *Luotettavuudessa* on kyse siitä, ettei laskentatoimen tuottamissa tiedoissa ole olennaisia virheitä ja puutteita ja tästä asiantilasta on perustellulla tavalla kohtuullinen varmuus. *Jatkuvuus* tarkoittaa sitä, että tuloksellisuuden seurannassa merkittävää on havaita yksittäisen vuoden toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen lisäksi tuloksellisuuden ja sen eri osa-alueiden kehityksen suunnat.

1.3 Valtion kustannuslaskennan nykytila ja kehittämistarpeet

Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen käsitteet on otettu valtion talousarvioasetukseen vuonna 2004, joten uuden käsitteistön mukaisen laskentatoimen tilaa ei tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida. Useissa virastoissa on otettu käyttöön esimerkiksi balanced scorecard, CAF- tai EFQM -järjestelmiä, joilla voidaan seurata kaikkia tuloksellisuuden peruskriteeristön osa-alueita.

Virastojen tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi on valtiontalouden tarkastusviraston tekemien tarkastushavaintojen perusteella monilta osin puutteellista. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa on painotettu maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien oikeellisuutta ja laskelmien pohjana olevien järjestelmien ja seurannan riittävyttä. Maksullinen toiminta kattaa kuitenkin vain noin 10 % valtion menoista. Viranomaistoiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta ei nykyisellään ole käytettävissä riittäviä tietoja, joten tarkastukset ovat tämänkin vuoksi painottuneet maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuteen.

Kustannuslaskennan tietojen luotettavuutta heikentää ennen kaikkea puutteet työajan kohdentumisen seurannassa. Joko työajan kohdentumista ei seurata ollenkaan tai seuranta on järjestetty sillä tavoin, ettei saatavaa tietoa voida pitää luotettavana.

Valtiokonttorin vuonna 2004 antamassa virastojen ja laitosten toimintakertomusohjeissa todetaan toiminnallisesta tehokkuudesta ja sen seuraamisesta seuraavaa:

Toimiva kustannuslaskenta mahdollistaa luotettavan taloudellisuuden ja tuottavuuden mittaamisen. Tietojen rekisteröinti (esim. työaika) ja siihen perustuva kustannuslaskenta luovat edellytykset sille, että toiminnan tehokkuutta voidaan mitata ja kehittää. Taloudellisuuden ja tuottavuuden täsmällinen mittaaminen on helpointa, jos toiminta on pystytty tuotteistamaan. Tuotteistamisella tarkoitetaan sitä, että määritetään toiminnassa syntyvät aikaansaannokset eli suoritteet, jotka voivat olla tuotteita tai palveluja. Suoritteet (tai suoriteryhmät) syntyvät prosessien tai toimintojen aikaansaannoksena (tuotoksina). Kun suoritteiden määrät tiedetään ja niille pystytään kohdistamaan kustannukset ja henkilötyövuodet, taloudellisuus ja tuottavuus sekä niiden kehitys voidaan ilmaista tunnuslukuina.

Taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitystä voi ilmaista myös sijaissuureiden avulla, jos toimintaa ei sen luonteesta johtuen pystytä tuotteistamaan tai jos tuotteistamisesta aiheutuisi suuria kustannuksia saavutettaviin hyötyihin nähden. Tällöin taloudellisuutta ja tuottavuutta ei siis tarkasti mitata, mutta sijaissuureiden, esimerkiksi tehtäväalue-, prosessi-, toiminto- tai politiikka-aluekohtaiset kustannukset (htv:t) ja niiden kehitys, avulla ilmaistaan tiedot toiminnan kustannus- ja henkilötyövuosikehityksestä. Tällöin kustannukset kohdistetaan tehtäväalueille, prosesseille, toimintoille tai politiikka-alueille, jotka ovat laskennan kohteita. Ministeriöissä voivat esimerkiksi pääprosessit tai päätehtävät muodostaa ne seurattavat kohteet, joiden htv- ja kustannuskehityksestä raportoidaan.

Taloudellisuuden mittaamisessa ensin rahamääräistetään panostekijät. Seuraavaksi lasketaan suoritteiden aikaansaamisessa syntyneet kustannukset, jonka jälkeen saadaan laskettua yksikkökustannukset (euroa/suorite). Kustannukset tulisi siis esittää suoritteittain tai suoriteryhmittäin. Joissakin tapauksissa kustannukset voi esittää myös toiminnoittain tai tehtävittäin. Taloudellisuuden mittaamisessa on olennaista se, että kustannukset ovat ajallisesti oikein kohdistettuja. Kassamenopohjaiset tiedot eivät ole riittäviä, vaan taloudellisuutta koskevat tiedot tulee perustua kustannustietoihin.

Tuottavuudella mitataan tuotosten ja panosten välistä suhdetta, esim. työn tuottavuus on suoritteiden lukumäärä suhteessa sen tuottamiseen käytettyihin henkilötyövuosiin (suoritelukumäärä/htv). Jos työvoima on merkittävin panos, on olennaista raportoida nimenomaan työn tuottavuudesta.

2 MINISTERIÖIDEN YHTEINEN LASKENTAPUITTEISTO

Tuloksellisuuden peruskriteeristö edellyttää raportointia ja seuranta laajasti myös muista kuin taloushallinnon järjestelmistä. Tässä suosituksessa keskitytään kuitenkin erityisesti ministeriöiden kustannuslaskentaan. Laskentatoimen kehittämistyötä on tarkoitus laajentaa viraston ja laitoksen laskentatoimeen.

Tämän suosituksen tavoitteena on luoda ministeriö-tilivirastoille yhdenmukaiset laskentapuitteet, joiden mukaisesti kukin ministeriö voi raportoida toimintansa kustannuksista ja erityisesti toiminnallisen tehokkuuden osa-alueista. Tavoitteena on luoda yksinkertainen ja yhdenmukainen menetelmä ministeriöiden oman toiminnan suunnittelua ja seuranta varten.

Sekä perinteisen kustannuslaskennan että toimintolaskennan käyttöä kustannuslaskennan suorittamisessa on pohdittu. Toimintolaskennan eduksi todettiin, että sen avulla voidaan perinteistä lisäyslaskentaa paremmin seurata prosessikustannuksia. Sovellettavasta kustannuslaskentamenetelmästä ei kuitenkaan anneta suositusta. Laskentapuitteistossa voidaan hyödyntää sekä toimintolaskentaa että perinteistä lisäyslaskentaa. Kukin ministeriö voi itse valita sille parhaiten soveltuvan kustannuslaskentamenetelmän.

2.1 Laskentapuitteiston yleiskuvaus

Ministeriön laskentapuitteiston kehittämisen lähtökohtana oli valtioneuvoston ohjesäännön (3.2.2003/262) 3. luku, jossa on määritelty ministeriöt ja niiden toimialat. Tarkoituksena on ollut luoda laskentamalli, jonka avulla kaikille ministeriöille yhteisten tehtävien lisäksi voitaisiin seurata ja raportoida myös kunkin ministeriön toimialan hoidosta ministeriöille tilivirastona syntyneitä kustannuksia. Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä on lueteltu kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät. Tätä luetteloa seuraavat säädökset kunkin ministeriön toimialasta.

Valtiovarain controller -toiminnon havaintojen ja työryhmän työskentelyn pohjalta on luotu suositus yhteisistä laskentapuitteista. Puitteisto mahdollistaa kustannusvertailujen

tekemisen. Kun kustannustietoihin yhdistetään suorite, htv, yms. tietoja, voidaan laskea ja vertailla myös taloudellisuutta ja tuottavuutta. Ministeriöiden toiminta ei ole luonteeltaan suoritetuotantoa, joten vertailuja tehtäessä tietojen vertailukelpoisuus on aina arvioitava huolellisesti.

2.2 Laskentapuitteiston yksityiskohtainen kuvaus

2.2.1 Perusrakenne

Suosituksessa on määritelty tehtäväkokonaisuudet, joiden mukaisesti ministeriön toiminnan kustannuksia tulisi seurata ja raportoida. Kullekin tehtäväkokonaisuudelle on lisäksi rakennettu alajaottelu, jotta tehtäväkokonaisuuksien sisältö olisi eri ministeriöissä mahdollisimman samanlainen. Kustannusten seuranta tehtäväkokonaisuuksittain edellyttää työajan seurantaa. Tehtäväkokonaisuuksien lisäksi seurantaan ja raportteihin tulee sisällyttää myös politiikkasektorit, joista ministeriö vastaa (esimerkiksi yrityspolitiikka). Näin ollen laskentapuitteiden mukainen raportointi muodostaa kaksiulotteisen matriisin, jossa rivitasolla esitetään tehtäväkokonaisuudet ja sarakkeilla politiikkasektorit. Laskentapuitteiden mukainen raportointimalli on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1: **Ministeriön laskentapuitteisto**

	Politiikka 1	Politiikka 2	Politiikka 3
1. Yhteiskuntapolitiikan strategiat ja seuranta			
2. Hallinnonalan ohjaus ja toiminta- ja taloussuunnittelu			
3. Lainsäädännön valmistelu ja seuranta			
4. EU- ja kansainväliset asiat			
5. Muut ministeriökohtaiset erityistehtävät			
6. Ministeriön yhteiset tehtävät			
7. Palkalliset poissaolot			

Kunkin taulukon 1 mukaisen tehtäväkokonaisuuden ministeriö voi jakaa haluamallaan tarkkuudella tarkempiin tehtäväkokonaisuuksiin ja hankkeisiin. Olennaista on, että ministeriön seuranta ja siitä annetut raportit noudattavat taulukon 1 mukaista laskentapuitteistoa. Tehtävä- ja hankeluokituksen tulisi olla sellainen, että sen avulla on mahdollista seurata poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien ja muiden keskeisten poikkihallinnollisten hankkeiden kustannuksia. Jaksossa 2.2.2 on selostettu yksityiskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden sisältö ja esitetty samalla esimerkinomainen alajaottelu tehtäväkokonaisuuksille.

Kustannuslaskennan kannalta laskentapuitteisto on rakennettu siten, että tehtäväkonaisuudet 1 – 5 ovat luokiteltavissa varsinaisten perustehtävien suorittamisen tehtäviksi, tehtäväkokonaisuus 6 perustehtävien suorittamista tukeviin tehtäviin ja tehtäväkokonaisuus 7 palkallisiin poissaoloihin. Lopullisessa laskennassa tehtäväkonaisuuksien 6 ja 7 kustannukset kohdennetaan tehtäväkokonaisuuksille 1 – 5.

Laskentapuitteistoa käytetään myös työajan seurannan pohjana, jolloin palkkakustannusten kohdentamisessa voidaan käyttää työajan seurannan tuottamaa suoraa kohdentamisperustetta. Muut kustannukset voidaan kohdentaa tehtäville joko työaikajakaman perusteella tai muita kohdentamisperusteita käyttäen. Sekä työajan että muiden kustannusten kohdentamistavasta päätettäessä on muistettava olennaisuuden periaate. Suoraa kohdentamista kannattaa käyttää silloin, kun se on taloudellisesti toteutettavissa. Kustannukset, jotka liittyvät useaan tehtäväkokonaisuuteen (esimerkiksi toimitilamenot) kohdennetaan yleiskustannuskertoimien tai ajureiden avulla.

2.2.2 Tehtäväkokonaisuuksien selitykset

1. YHTEISKUNTAPOLITIIKAN STRATEGIAT JA SEURANTA

Toimialan kehittäminen ja tutkimus

- erilaiset tutkimushankkeet
- toimialan toimintatapojen ja organisoinnin yleinen kehittäminen

Toimialan analyysit ja niiden ohjaus

- erilaiset toiminnan vaikuttavuusanalyysit (pl lainsäädäntöhankkeiden vaikuttavuus)
- ulkopuoliselta tilatut arviot toimialan tai sen osan toiminnasta

Toimialan strategioiden valmistelu ja seuranta

- strateginen suunnittelu (toimintastrategiat, tutkimuksen painopistealueiden määrittely)
- strategioiden toteutumisen seuranta
- hallitusohjelman valmistelu ja raportointi

Asiantuntijaosallistuminen muiden toimialojen strategia-asioihin

Yhteiskuntasuhteiden hoito (esimerkiksi tiedotus, seminaarien järjestäminen)

2. HALLINNONALAN OHJAUS JA TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITTELU

Hallinnonalan TTS:n laadinta

- TTS:n laadinnan ohjeistus
- TTS:n kokoaminen virastojen ja laitosten suunnitelmista sekä muokkaaminen hallinnonalan suunnitelmaksi

Hallinnonalan talousarvioehdotuksen laadinta

- suunnittelun ohjaus
- yhteistyö valtiovarainministeriön kanssa
- hallinnonalan suunnitelman laadinta virastojen ja laitosten suunnitelmien perusteella

Virastojen ja laitosten tulosohtaus

- virastojen ja laitosten tulostavoitteista sopiminen ja tavoitteiden toteutumisen seuranta
- muu talousarvion toimeenpanon ohjaus
- hallinnonalan controller-tehtävät

Hallinnonalan tilinpäätösraportointi

- kannanotot virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöksiin ja toimintakertomuksiin
- valtion tilinpäätöskertomuksen ministeriön osuuden valmistelu

Omistajaohjaustehtävät

3. LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEIDEN VALMISTELU JA SEURANTA

Lainsäädäntöhankkeiden esivalmistelu ja asettaminen

- esiselvitys
- hankkeen tavoitteiden asettaminen ja muu hankesuunnittelu
- hankkeen asettaminen

Säädösvalmisteluhankkeet

Laintarkastus ja säädöskäytäminen

Säädösten toimeenpanon ohjaus ja koulutus/informaatio-ohjaus

- soveltamisohjeiden laadinta
- soveltamiskoulutuksen järjestäminen tai koulutuksen ohjaus

Säädösten toimeenpanon seuranta

- soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistaminen
- lainsäädäntöhankkeeseen mahdollisesti liittyvien organisaatiomuutosten toteutumisen seuranta yms.

Säädösten ennakkolliset ja jälkikäteiset vaikutusarviointit

- Vaikutusarviointit ovat tässä rutiininomaisia arviointeja. Laajaa tutkimusta edellyttävät vaikuttavuusarviointit kuuluvat tutkimushankkeisiin.

Lainsäädännön asiantuntijatehtävät muille hallinnonaloille

- asiantuntijalausunnat muiden viranomaisten lainsäädäntöhankkeista
- osallistuminen muiden viranomaisten lainsäädäntöhankkeisiin

4. EU- JA KANSAINVÄLISET ASIAT

Osallistuminen EU:n toimielinten työskentelyyn**EU-lainsäädäntöhankkeet**

- EU:n toimielimissä tapahtuva lainsäädäntötyö
EU-säännösten edellyttämät kansalliset lainsäädäntötehtävät kuuluvat kohdan 2 kansallisiin lainsäädäntöhankkeisiin

Kansainväliset sopimukset

- kansainvälisten sopimusten valmistelu ja toimeenpano (kansainvälisten sopimusten toimeenpanoon liittyvät kansallisen lainsäädännön muutokset kuuluvat lainsäädäntöhankkeisiin)

Osallistuminen kansainvälisten järjestöjen (OECD, IMF, YK:n toimielimet, yms. sekä rauhanturvaoperaatiot) toimintaan**5. MUUT MINISTERIÖKOHTAISET ERITYISTEHTÄVÄT**

- ministeriön hoitamat lupa-asiat
- valtionapuviranomaistehtävät

6. MINISTERIÖN YHTEISET TEHTÄVÄT

Ministeriön tai sen osaston johtaminen**Henkilöstöhallinto**

- henkilöstön kehittäminen
- palkanlaskenta
- työterveyshuolto
- muut henkilöstöhallinnon tehtävät

Koulutus

- koulutukseen osallistuminen

TYHY-toiminta

Taloushallinto

- ministeriön johdon laskentatoimi
- kirjanpito
- raportointi

Tietohallinto

- tietoliikenne
- etätuki
- järjestelmät

Tietopalvelu

- kirjaamopalvelut
- julkaisutoiminta
- arkisto
- kirjasto

Viestintä

- ministeriön sisäinen viestintä
- tavanomainen ulkoinen viestintä

Sisäinen tarkastus

EU:n rahoittamien hankkeiden maksuviranomais- ja hallintoviranomaistehtävät

- EU-hankkeiden painopistealueiden suunnittelu kuuluu strategiseen suunnitteluun

EU:n rahoittamien hankkeiden valvonta- ja tarkastustehtävät

Muut tukitoiminnot

- käännöstyöt
- vahtimestaripalvelut
- toimistopalvelut

7. PALKALLISET POISSAOLOT

- vuosiloma, sairaspoussaolot, muut palkalliset poussaolot

2.2.3 Politiikkasektorit

Politiikkasektorilla tarkoitetaan ministeriön vastattavana olevaa politiikkaa. Esimerkkeinä politiikkasektoreista ovat kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan elinkeinopoliittikka sekä sisäministeriön hallinnonalan pelastustoimi. Pysyväisluonteiset politiikkasektorit on ministeriöittäin määritelty valtioneuvoston ohjesäännön 12 – 24 pykälissä.

On suositeltavaa, että ministeriöt raportoivat toiminnastaan myös politiikkasektorittain, kuten taulukossa 1 on esitetty. Mikäli tämä ei esimerkiksi seurannan järjestämisen hankaluuden vuoksi ole mahdollista, voidaan politiikkasektorit korvata ministeriön osastoilla tai muulla vastaavalla soveliaalla organisaatiotasolla, jonka vastuualue lähinnä vastaa politiikkasektoria.

2.2.4 Suositus työajan kohdentamisesta

Työajan ja henkilöstökustannusten kohdentaminen tulee järjestää siten, että se mahdollisimman hyvin palvelee ministeriön toiminnan johtamista. Lisäksi työajan kohdentamisen tulee tukea talousarvioasetuksen 63 ja 65§:ssä säädettyä tilinpäätösraportointia. Vähimmäisvaatimuksena on kohdentaa käytetty työaika ja sen kustannukset luvussa 3.3.1 esitetyille tehtäväkokonaisuuksille. Työajan kohdentamiselle tulee kussakin ministeriössä ja tehtäväryhmässä löytää tarkoituksenmukainen taso. Työajan seurannan tarkkuus voi vaihdella 0,5 tunnista 0,5 päivään. Seurannan tarkkuuteen vaikuttaa ennen kaikkea työn luonne. Työajan kohdentumista koskevat tiedot tulee viedä seurantajärjestelmään vähintään kuukausittain.

EU:n rahoittamien hankkeiden työajan seuranta tulee aina järjestää hankekohtaisesti. Myös muut rahoittajat saattavat vaatia yksityiskohtaista työajan seuranta erityisesti hankkeelle tehdystä työajasta. Samoin seurannan on pystyttävä tuottamaan tiedot maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisten hankkeiden hinnoittelua ja kustannusvastaavuuden laskemista varten.

Työajan seuranta voidaan järjestää jatkuvana seurantana, otospohjaisesti tai kyselyyn perustuvasti. Jatkuvassa seurannassa työntekijä raportoi päivittäisen työajan käyttönsä. Otospohjaisessa seurannassa työntekijä raportoi työajan käyttönsä otoskaudella. Otokauden työajan jakauman katsotaan edustavan riittävällä tarkkuudella työaikajakaumaa otosten välisenä aikana. Otanta suunniteltaessa tulee varmistua otoksen edustavuudesta ottaen huomioon myös eri työtehtävien ajoittuminen kalenterivuoden aikana sekä työn kuormittavuuden vaihtelu. Kyselyyn perustuvassa menetelmässä työntekijää pyydetään arvioimaan työajan käyttönsä eri tehtäviin määräajoin. Arviota voidaan pyytää esimerkiksi tulos- ja kehityskeskusteluiden yhteydessä tai arvio voidaan pyytää tekemään määräajoin pitkin vuotta. Jos kyselyä ei tehdä kuukausittain, käytetään kyselyn tuloksia, kuten otospohjaisenkin työajan seurannan tuloksia.

Edellä kuvatuista seurantatavoista jatkuva seuranta soveltuu parhaiten silloin, kun työtehtävät ja niiden kestot vaihtelevat selvästi vuoden aikana. Otospohjainen seuranta soveltuu silloin, kun työtehtävien vaihtelua on jonkin verran, mutta muutokset eivät ole kovin suuria. Otospohjainen menettely ei ole pitkällä tähtäyksellä suositeltava menetelmä, mutta työajan kohdentamisen alkuvaiheessa sitä voidaan käyttää. Kyselyyn perustuva työajan seuranta soveltuu käytettäväksi lähinnä silloin, kun henkilö tekee aina samanlaisia tehtäviä eikä eri tehtävien ajallinen kesto vaihtele.

Suosittelavin seurantatapa on jatkuva työajan seuranta. Muita seurantatapoja voidaan käyttää silloin, kun niiden avulla voidaan jatkuvaa seurantaan tarkoituksenmukaisemmin toteuttaa oikeiden ja riittävien tietojen vaatimukset tyydyttävä työaikojen kohdentaminen.

Työajan seurannalla on kaksi päätavoitetta: resurssien käytön seuranta ja kustannusten kohdentaminen. Resurssien käytön seurannan kannalta tulisi kaikkea jonkin tehtävän suorittamiseen käytettävää aikaa seurata riippumatta siitä, onko työtä tehty säännöllisenä työaikana, palkallisena tai palkattomana ylityönä tai matka-ajalla. Kustannusten kohdentamisen oikeellisuuden saavuttamiseksi työaikana tulisi käyttää palkallista työaikaa, koska vain siitä aiheutuu kustannuksia. Mikäli ministeriössä seurataan muutakin kuin palkallista työaikaa, voidaan kustannusten kohdentaminen tehdä esimerkiksi työajan seurantatiedoista lasketun prosenttijakautuman avulla.

Henkilöstökustannusten kohdentaminen tulee järjestää niin, että kohdennetuiksi tulevat vain ministeriölle todella aiheutuneet henkilöstökustannukset. Kustannuslaskennan raportoinnissa henkilön henkilötyövuosipanoksen tulee vastata valtion yleistä henkilötyövuoden laskentakaavaa.

Liite 1: Oikeusministeriön toimintolaskentajärjestelmä

1 Kehittämishankkeet

Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen (TV 150) sisäistä laskentaa on kehitetty viime vuosina toimintolaskennan periaatteiden mukaisesti. Kehittämistyö on aloitettu vuosina 1998-1999, jolloin laadittiin maksullisen toiminnan kustannuslaskennan ja raportoinnin kehittämistarpeita kartoittava selvitys. Kustannuslaskennan kehittämistyötä jatkettiin 14.10.1999 (3279/20/99 OM) asetetussa työryhmässä, jonka tehtävänä oli määrittellä toimintolaskennan periaatteita noudattavat laskentamallit hankkeessa mukana oleville hallinnonalan eri sektoreita edustaville pilottiyksiköille (17 virastoa ja 10 ministeriön yksikköä). Lisäksi pilotointihankkeen puitteissa (v. 2000-2002) testattiin käyttöönotettavaa työajanseurantamenetelmää (n. 820 henkilöä). Pilotointihankkeen aikana työajankirjauksessa käytettiin manuaalilomakkeita, excel-taulukkolaskentaa ja PRIMA -järjestelmää (henkilöstö- ja palkanmaksujärjestelmä). Varsinainen toimintolaskenta ja raportointi toteutettiin PROSIT (nyk. RAINDANCE) -järjestelmällä.

Työajan kirjausmenetelmän ja toimintolaskentamallin testauksista saatujen kokemusten, pilottiyksiköille osoitetulta lausuntokierrokselta saadun palautteen ja sisäisen laskennan kehittämiseen liittyvien kehittämistarpeiden perusteella oikeusministeriö asetti 21.1.2002 hankkeen (OM 001:00/2002) valmistelemaan oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen toiminto- ja työajanlaskentajärjestelmän käyttöönottoa. Järjestelmäinvestoinnin edellytyksenä oli, että työryhmä laatii ensin konkreettisen raportin toimintolaskennan hyödyntämisestä sekä yksittäisen viraston että sektoreiden ohjauksen ja koko hallinnonalan johtamisen näkökulmasta.

Vuoden 2002 kesällä valittiin työaika- ja toimintolaskentajärjestelmän toimittajaksi CCC Systems Oy. Järjestelmän määrittely, suunnittelu ja toteutus tehtiin vuoden 2002 syksyllä ja talvella 2002-2003 siten, että järjestelmä otettiin tuotantokäyttöön pilottiyksiköissä 1.3.2003. Oikeusministeriön hallinnonalan työaika- ja toimintolaskentajärjestelmä (TARMO) on räätälöity järjestelmä, joka sisältää peruskäyttäjien käytössä olevan työajankirjaus -sovelluksen sekä pääkäyttäjien käytössä olevan hallintajärjestelmän. Hallintajärjestelmän avulla ylläpidetään toimintolaskennan koodistoja, laskentasääntöjä, noudetaan tietoa lähdejärjestelmistä, ajetaan puolivuositaiset laskenta-ajot ja seurataan järjestelmän käytettävyyttä ja käytön kattavuutta. Toimintolaskennan raportointi tehdään Business Ob-

jects -raportointivälineellä. Vuonna 2003 käyttöön otetulla toimintolaskentajärjestelmällä tuotetaan sekä toiminto- ja projekti- että suoritekohtaisia tietoja kustannusten ja henkilötövuosien kohdentumisesta eri toimintoprosesseille ja niiden eri osavaiheille.

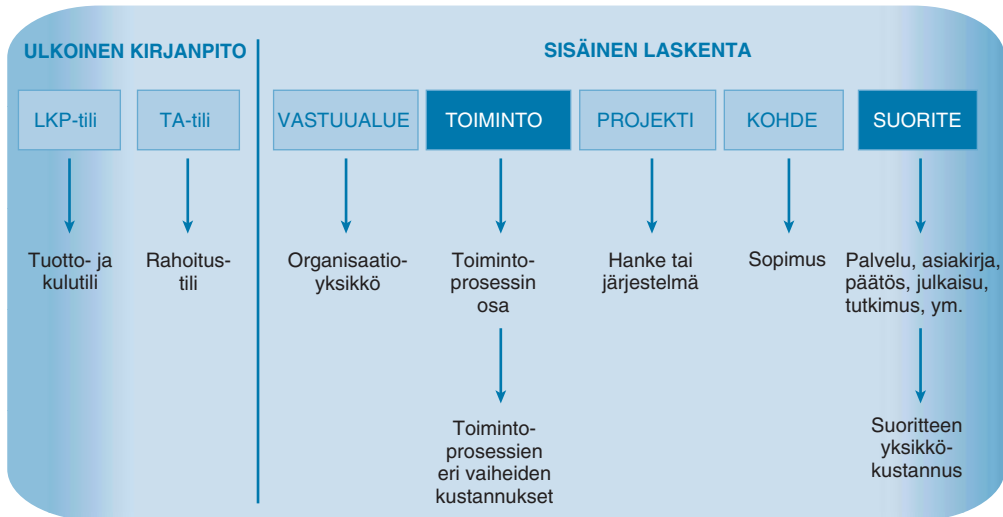
2 Järjestelmän käytön kattavuus

Järjestelmän käyttöönottoa laajennettiin vuoden 2004 alusta siten, että järjestelmän ottivat käyttöön kaikki käräjäoikeudet, 12 oikeusaputoimistoa (14 yhteensä, ml. 2 pilottiyksikköä) ja 6 syyttäjäyksikköä (8 yhteensä, ml. 2 pilottiyksikköä). Vuoden 2005 alusta lukien järjestelmän ottivat käyttöön kaikki oikeusministeriön yksiköt ja osastot, kaikki oikeusaputoimistot, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja kaikki alueelliset syyttäjäyksiköt. Vuoden 2005 alusta lukien työaikakirjausjärjestelmää käyttää n. 4 500 henkilöä (62 % TV 150:n henkilöstöstä ja 42 % koko hallinnon alan henkilöstöstä). Varsinainen laskenta voidaan tehdä kaikkien niiden sektoreiden osalta, joiden henkilöstö käyttää työaikaseurantaa joko koko laajuudessa tai vain osassa virastoja. Järjestelmän käyttöönottoa hallinnonalalla laajennetaan lähivuosina tavoitteena, että laskenta kattaa kaikki hallinnon alan virastot ja laitokset vuoteen 2007 mennessä.

Tähän mennessä tehty kehittämistyö on kattanut oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen (TV 150) virastot ja yksiköt. Järjestelmäinvestoinnin yhteydessä on kuitenkin otettu huomioon järjestelmän mahdollinen hajauttaminen myös Rikosseuraamusvirastoon ja sen alaisiin virastoihin ja laitoksiin (TV 151). Rikosseuraamusvirasto on asettanut helmikuussa 2005 työryhmän valmistelemaan toimintolaskennan käyttöönottoa koko rikosseuraamusalalla. Tavoitteena on, että toimintolaskentajärjestelmä olisi käyttöönotettavissa rikosseuraamusalalla vuoden 2006 alusta lukien.

3 Sisäisen laskennan tililuokat

Sisäisen laskennan *vastuualuetililuokan* avulla menot, kustannukset, tulot, tuotot ja henkilötövuodet voidaan kohdentaa eri organisaatioyksiköille, joita voivat olla virastot ja virastojen sisällä yksittäiset osastot tai yksiköt. *Toimintotililuokan* avulla kohdennusta voidaan tarkentaa edelleen siten, että erittely voidaan tehdä toimintoketjuittain (=prosessi tai tietty tehtäväkokonaisuus) ja toiminnoittain. Projekti- ja kohdetilejä käytetään vain erikseen sovittujen seurantakohteiden osalta. *Projektitililuokkaa* voidaan käyttää yksittäisten lainsäädäntö- tai kehittämishankkeiden ja tietojärjestelmien, ym. meno-, kustannus- ja henkilötövuosiseurannassa. *Kohdetililuokkaa* käytetään ainoastaan ministeriössä tietohallinnon vastuualueella ja sen avulla toteutetaan sellaisia seurantatarpeita, joita muiden



Oikeusministeriössä ja oikeuslaitoksessa (TV 150) on käytössä oheiset tili-luokat.

sisäisen laskennan tilien avulla ei voida tuottaa (esim. sopimusmenojen seuranta). Kohdetililuokkaa ei käytetä toimintolaskennassa, vaan se on ainoastaan menojen seurantaan käytetty seurantakohde.

Suoritetililuokkaa käytetään myyntireskontrassa laskujen tulotietojen kirjauksissa sekä toimintolaskennassa, kun lasketaan suoritteiden yksikkökustannuksia ja kustannusvastaavuuksia.

4 Toimintolaskennan vaiheet

4.1 Työajan kirjaus

Oikeusministeriön hallinnonalan toimintolaskentajärjestelmään sisältyy keskeisenä osana työajan kohdentaminen toiminnoille ja joissakin tapauksissa lisäksi projekteille. Oikeusministeriön hallinnonalan kustannuksista n. 70 % on palkkakustannuksia ja niiden luotettava kohdentaminen edellyttää henkilötasoisista työajankirjausta. Työajankirjauksella voidaan paitsi tuottaa laskennan keskeisin tietopohja niin myös henkilöstölle väline arvioida oman työpanoksensa jakautumista eri toiminnoille suhteessa henkilökohtaisiin tulostavoitteisiin, tehtäväkuvuihin ja työmenetelmiin.

Työajan kohdentaminen tehdään henkilötasolla suoraan TARMO:n työaikakirjaus-sovellukseen. Järjestelmä on selainpohjainen, jolloin käyttäjien on helppo kirjautua järjestelmään suoraan hallinnonalan intranetistä. Kullakin henkilöllä on henkilökohtaiset käyttäjätunnukset ja salasana sovellukseen. Henkilöt kirjaavat työaikaansa kirjausjaksoille, jotka päivitetään kerran kuukaudessa PRIMA:sta henkilöiden palvelujaksotietojen perusteella. Myös poissaolot sisältyvät PRIMA:sta kerran kuukaudessa haettavaan työaikakirjauksen pohjätietoihin. Henkilöiden ei siten tarvitse laskea poissaolojen osuutta työajasta, vaan järjestelmä kohdentaa poissaolon osuuden automaattisesti henkilön tallennusjaksolle joko työaikakirjausten tallentamisen yhteydessä tai jälkikäteen.

Työaikajakauma voidaan kohdentaa toiminnoille ja tarvittaessa projekteille joko prosenttiosuuksina tai tunteina. Ministeriön henkilöstön osalta on päätetty, että jokainen henkilö ilmoittaa vähintään kerran kuukaudessa kuukauden päättyessä, mille toiminnoille hänen työaikaansa on kohdentunut kuluneen kuukauden aikana. Oikeuslaitoksen virastojen osalta on päätetty jatkaa pilotointivaiheessakin käytettyä jaksotusta eli jokainen henkilö ilmoittaa vähintään kerran puolessa vuodessa puolivuosisijakson päättyessä, mille toiminnoille hänen työaikaansa on kohdentunut kuluneen puolivuosisijakson aikana. Henkilö voi valita kirjausjakson sisällä omavalintaisen tallennusjakson joka voi olla esim. yksi päivä tai 2 viikkoa tai joku muu ajanjakso. Lisäksi henkilö voi puolivuosisijakson ja kuukauden sisällä käyttää sekä tunti- että prosenttijakaumaa. Näillä kahdella edellä mainitulla menetelyllä on varmistettu se, että jokainen voi kohdentaa työaikaansa mahdollisimman joustavalla ja luotettavalla tavalla ottaen huomioon oman työtehtävänsä moninaisuuden.

Henkilöt saavat tulostettua työajankirjausjärjestelmästä omat henkilökohtaiset työaikaraporttinsa. Mikäli henkilö on tehnyt päivittäin tuntiseurantaa, niin hän saa järjestelmästä tiedon sekä todellisten työtuntiensä määrästä toiminnoittain että järjestelmän niistä muodostaman toimintokohtaisen prosenttijakauman. Henkilö saa raportoitua järjestelmästä myös koko vuoden tai jonkun tietyn puolivuosisijakson kokonaisjakauman. Henkilötasoista tietoa ei raportoida yleisestä raportointikannasta, vaan raportointitarkkuutena käytetään henkilöstöryhmätasoa.

Työaikakirjauksesta saadun jakauman perusteella henkilön palkkakustannus ja henkilötyövuosipanosa kohdennetaan henkilön ilmoittamille toiminnoille ja mikäli henkilö on kohdentanut työaikaansa projekteille, niin kohdennukset tehdään myös niiden osalta. Henkilön henkilötyövuosipanosa vastaa valtion yleistä henkilötyövuoden laskentakaavaa. Oikeusministeriössä tehdyn sisäisen laskennan kehittämistyön lähtökohtana on pidetty sitä, että valtion yleinen henkilötyövuosimääritelämä on se mittayksikkö, jonka laskentasääntöjä sekä toimintolaskennan että henkilötyövuosiraportoinnin tulee noudattaa. Toinen keskeinen syy käyttää yleistä henkilötyövuosilaskentaa on se, että suuri osa oikeuslaitoksen henkilöstöstä ei ole virka-aikaan sidottuja.

4.2 Tiedonkeruuajot

Työajankirjauksen ohella laskennan toinen keskeinen vaihe on tiedonkeruu eri lähdejärjestelmistä. TARMO ei ole itsessään perustietoa keräävä operatiivinen järjestelmä, vaan se on pääosin (pl. työaikatieto) riippuvainen muiden järjestelmien tuottamasta tiedosta. Henkilöiden palkka-, palvelujakso- ja poissaolotiedot haetaan PRIMA:sta kerran kuukaudessa, muut kuin palkkakustannukset sekä maksullisen toiminnan tuotot ja maksullisen toiminnan suoritettiedot haetaan RAINDANCE:sta kerran puolessa vuodessa ja virastojen kokonaissuoritemäärät haetaan virastoryhmäkohtaisista asiankäsittelyjärjestelmistä (esim. SAKARI, TUOMAS, KTJ, ULJAS, JULIA, ym.) kerran puolessa vuodessa. TARMO:n työaikakirjausjärjestelmän tuottama tieto summataan ja jäsennetään varsinaisen laskennan edellyttämään muotoon puolivuosisajojen yhteydessä.

Järjestelmän edellyttämän tiedon määrittelyssä ja tuottamisessa on lähdetty siitä perustavoitteesta, että mitään tietoa ei jouduta tallentamaan uudelleen, vaan kaikki jo olemassa oleva tieto voidaan hyödyntää rakentamalla automaattisia liittymiä eri järjestelmien välille. Näin on pystytty varmistamaan myös se, että tieto pysyy samana riippuen siitä, mistä järjestelmästä niitä raportoidaan.

4.3 Toimintolaskentamallit

Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen toimintolaskenta-ajot tehdään kaksi kertaa vuodessa siten, että 1.1. – 30.6. välisen jakson tiedoilla tuotetaan ensimmäisen puolivuosisajon tiedot ja 1.7. – 31.12. välinen jakso tuottaa jälkimmäisen puolivuosisajon tiedot. Yhdistämällä näiden kahden jakson tiedot saadaan myös koko vuoden laskentatiedot.

Varsinaisessa toimintolaskennassa kustannukset ja henkilötyövuodet kohdennetaan ensivaiheessa toiminnoille. Kohdentaminen tapahtuu palkkojen osalta työaikakirjauksesta kerätyn suoran kohdennuksen perusteella. Muiden kustannusten osalta kohdennus tapahtuu joko suoran ostolaskun (esim. koulutus- ja matkamenot) kirjauksessa ilmoitetun kohdentamisen perusteella tai henkilötyövuosien kohdentumiseen perustuvan vyörytys-säännön perusteella. Mikäli työaikakirjauksissa tai ostolaskujen kirjauksissa on ilmoitettu projektikohtaisia kohdennuksia (€ ja htv), niin ne kohdennetaan toimintojen lisäksi myös ao. projekteille. Lisäksi laskennan ensimmäisessä vaiheessa kohdennetaan virastoille virastojen osuudet tietyistä ministeriön tukitoimintojen kustannuksista ja henkilötyövuosista (talous-, henkilöstö- ja tietohallinto).

Laskennan toisessa vaiheessa kohdennetaan tukitoimintojen kustannukset ja henkilötyövuodet päätoiminnoille. Kohdentamisessa käytetään päätoiminnoille kohdennettujen henkilötyövuosien jakaumaa. Eli kukin päätoiminto saa siihen kohdennettuja henkilötyövuosia vastaavan osuuden kaikilta vastualueen tukitoiminnoilla (ml. poissaolot). Vyöry-

tyssäännön perusteena pidetään sitä, että toiminnan keskeinen resurssi on henkilöt, joiden työpanosta mitataan henkilötyövuosina. Kukin henkilö tarvitsee keskimäärin yhtä paljon tukitoimintoja, joten henkilötyövuosijakauman on nähty tuottavan riittävän luotettavan kohdentamisperusteen tukitoimintojen kustannuksille ja henkilötyövuosille. Tukitoimintojen alla olevat projektikohdistukset säilytetään myöskin päätoimintokohdistuksessa.

Laskennan kolmannessa vaiheessa kustannukset ja henkilötyövuodet kohdennetaan päätoiminnoilta loppusuoritteille niiden virastojen osalta, joille on voitu määrittellä suoritteet. Joidenkin virastojen osalta kuitenkin projektitaso on alin taso, jolle kustannukset ja henkilötyövuodet kohdennetaan. Suoritelaskennassa käytetään suoritekohtaisesti määriteltyjä kohdentamissääntöjä. Kukin suorite saa kustannuksia ja henkilötyövuosia vain niiltä toiminnoilta, jotka osallistuvat suoritteen tuottamiseen. Oikeusministeriön laskentamallissa on otettu myös huomioon se, että suoritteen kustannukseen vaikuttaa se, mihin henkilöstöryhmään kuuluva henkilö asian on käsitellyt tai ratkaissut. Näin ollen suoritteelle voidaan yksittäisen toiminnon osalta määrittellä, miltä henkilöstöryhmiltä ao. suoritteelle kohdennetaan kustannuksia. Osalle suoritteista on kustannuslähteeksi määritelty jokin tietty projekti, jolloin kyseiselle suoritteelle kohdennetaan kustannuksia ja henkilötyövuosia vain kyseisen projektin osalta.

5 Oikeusministeriön laskentamalli

Ministeriön laskentamallin ylimmät ryhmittelyt on pyritty määrittelemään laskentatoimiryhmän ehdotusten mukaisesti. Nämä pääryhmät ovat seuraavat:

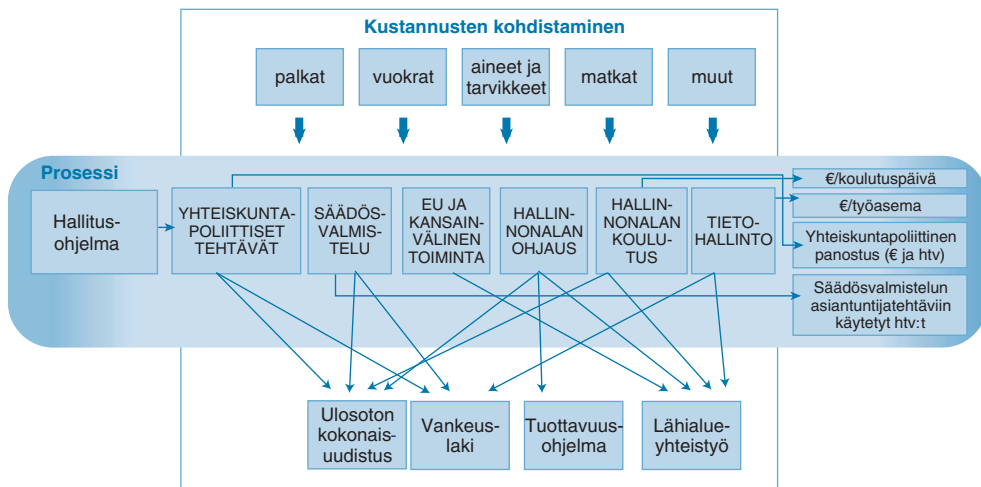
1. YHTEISKUNTAPOLITIIKAN STRATEGIAT JA SEURANTA
2. SÄÄDÖSVALMISTELU
3. EU JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ
4. HALLINNONALAN OHJAUS
5. MINISTERIÖN MUUT (STRATEGISET) TEHTÄVÄT
6. MINISTERIÖKOHTAISET ERITYISTEHTÄVÄT
7. MINISTERIÖN TUKITOIMINNOT
8. POISSAOLOT

Nämä em. pääryhmät on määritelty ylimmiksi toimintokokonaisuuksiksi, jotka muodostuvat yhdestä tai useammasta toimintoketjusta, joihin voi vastaavasti sisältyä yksi tai useampia toimintoja. Ministeriössä käyttöönotettavia toimintoketjuja on yhteensä 23, joiden alla on 129 toimintoa. Työajan kohdentaminen ja varsinainen laskenta tehdään toimintotasolla. Mallin rakentamisen yhteydessä tehtiin paljon yhteistyötä ministeriön yksiköiden ja henkilöstön kanssa, mikä oli keskeinen syy sille, miksi toimintoja määriteltiin suhteellisen paljon.

Työajan kirjaaminen ja laskenta olisi voitu toteuttaa melko kevyesti, jos käyttöön olisi otettu vain nuo em. 8 pääryhmätasoa. Tätä ei pidetty perusteltuna monestakaan eri syystä. Keskeisiä perusteita tarkemmalle määrittelylle löydettiin mm. siitä, että henkilö voi kokea työajan kirjaamisen mielekkäänä vasta sitten, kun hän kokee saavansa todellista lisätietoa työajan kohdentumisestaan, mitä yhdelle toiminnolle kirjaaminen ei tuota. Samoin yksittäisen yksikön johtaminen ei saa mitään lisäarvoa toimintolaskennasta, jos yksikön koko työpanos kohdentuu yhdelle toiminnolle. Näistä syistä toimintomäärittely on viety joidenkin tehtävien osalta melko tarkalle tasolle.

Oheisessa kuvassa esitetyn esimerkin avulla on pyritty kuvaamaan toimintolaskennan kahta eri näkökulmaa. Ensimmäinen näkökulma on kustannusten ja henkilötyövuosien kohdentaminen toimintoille ja tarvittaessa projekteille (laskentakohteille). Toinen näkökulma kuvaa prosessinäkökulmaa, joka luo mahdollisuuden toimintoketjujen ja yksittäisten toimintojen tarkemmalle arvioinnille. Ministeriön laskentamallissa ei ole määritelty suoritteita, vaan alin laskentakohte on projektitaso.

Ministeriön sisäisen laskennan yhtenä keskeisenä näkökulmana pidetään myös politiikkalohkokohtaista tarkastelua. Oikeusministeriön mallissa ensisijaisena tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, mihin tehtäviin ministeriön käytössä olevat resurssit kohdentuu, mikä voidaan toteuttaa toimintokohtaisen seurannan avulla. Mikäli halutaan tarkempaa tietoa yksittäisiin hankkeisiin (esim. hallitusohjelmahankkeet, muut ministeriön tulokorttihankkeet) käytetyistä resursseista, niin seuranta voidaan toteuttaa käyttämällä projektitililuokkaa sekä työajan kohdentamisessa että ostolaskujen kirjauksissa. Poliittikalohkokohtainen tieto voidaan tarvittaessa tuottaa käyttämällä raportoinnissa vastuualueisiin perustuvaa ryhmittelyä, jota voidaan tarvittaessa täydentää toiminto- ja projektiseurannan tuottamalla informaatiolla.

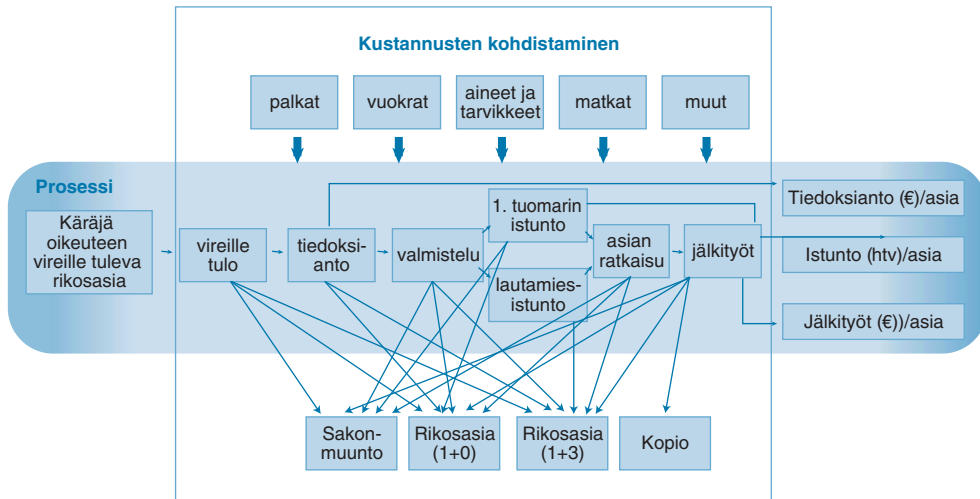


6 Hallinnonalan virastojen laskentamalli

Oikeuslaitoksen virastojen käytössä olevat toimintoketjut ja toiminnot on määritelty yhteistyössä pilottiyksiköiden kanssa. Virastojen työaika- ja toimintolaskenta tehdään samassa järjestelmässä ja samoin periaattein kuin ministeriönkin. Oheisena on lista virastoille määritellyistä toimintoketjuista, joihin voi kuulua yksi tai useampia toimintoja:

- Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotoiminta
- Oikeusrekisterikeskuksen rekisteritoiminta
- Tietosuojavaltuutetun toimiston toiminnot
- Oikeusaputoiminta
- Valtakunnansyyttäjänviraston keskusviranomaistehtävät
- Syyteprosessi
- Käräjäoikeuksien rikosprosessi
- Käräjäoikeuksien riitaprosessi
- Käräjäoikeuksien hakemusasioiden prosessi
- Käräjäoikeuksien insolvenssiasioden prosessi
- Käräjäoikeuksien kiinteistöasioiden prosessi
- Käräjäoikeuksien muu tiedoksianto
- Hovioikeuksien riitaprosessi
- Hovioikeuksien rikosprosessi
- Hallinto-oikeusprosessi
- Työtuomioistuimen prosessi
- Ulosottoprosessi
- Tukitoiminnot (kaikille virastoille yhteiset)
- Poissaolo (kaikille virastoille yhteinen)

Oheisessa kuvassa on esimerkkinä esitetty käräjäoikeuden rikosprosessi sekä kustannusten kohdentamisnäkökulmasta että prosessien ja prosessivaiheiden arvioinnin näkökulmasta. Virastojen laskentamalli on määritelty siten, että toimintokohtaisia kustannuksia voidaan toimintojen alla kohdentaa tarvittaessa myös projekteille (esim. syyteprosessissa avainsyyttäjien työajan kohdentaminen mm. talous- ja huumausainerikosten käsittelyyn, tukitoimintojen alla ministeriön kehittämishankkeisiin kohdennettu työaika). Lisäksi virastojen laskentamallissa suoriteseuranta on pääsääntöisesti alin laskentakohde eli kaikille virastoryhmille on määritelty suoritteet, joille voidaan laskea yksikkökustannukset suoritelaskennan kautta. Mikäli kyseessä on maksullinen suorite, niin järjestelmästä voidaan tuottaa suorite-, suoriteryhmä- ja asiaryhmäkohtaiset kustannusvastaavuuslaskelmat maksullisen toiminnan hinnoittelulaskelmien ja raportointitarpeiden tueksi.



7 Toimintolaskennan tuottaman tiedon hyödyntäminen

Toimintolaskennan käyttöönottoon liittyy usein voimakas kritiikki, joka perustuu käsitykseen, että toimintolaskennalla ei voida tuottaa mitään lisäarvoa organisaation johtamiselle. Vastustusta lisää usein se, että toimintolaskennan käyttöönottoon liittyy tiiviisti työajanseuranta jossakin laajuudessa. Usein nähdään, että työajanseurannan ja laskentajärjestelmän rakentaminen aiheuttaa organisaatiolla huomattavasti enemmän työtä, kuin mitä vastaava hyöty on. Tämä keskustelu on tärkeää käydä ja sen tueksi tarvitaan konkreettisia esimerkkejä siitä, mitä tietoa laskennalla voidaan tuottaa ja missä prosesseissa tietoa voidaan hyödyntää. Oikeusministeriön kehittämishankkeen yhteydessä laadittiin raportti (Toiminta ja hallinto 2002:11) toimintolaskennan hyödyntämisestä oikeusministeriössä ja oikeuslaitoksessa. Raportissa on tarkasteltu toimintolaskennan lisäarvoa oikeusministeriön hallinnonalan ja hallinnonalalla toimivien virastojen johtamisen näkökulmasta. Raportin laadinnan jälkeen valtionhallinnon tulosohtaus- ja tilivelvollisuus uudistuksen myötä on noussut esiin monia tärkeitä näkökulmia ja tietotarpeita, joiden tuottamisessa tarvitaan nykyistä kehittyneempää sisäistä laskentaa.

Toimintolaskennan tuottaman informaation avulla voidaan tunnistaa entistä paremmin asetettujen tavoitteiden, toiminnan ja resurssien välisiä yhteyksiä. Toiminto- ja suoritepohjaisilla kustannus- ja henkilötyövuositiedoilla voidaan tuottaa taustainformaatiota ta-

loudellisuus- ja tuottavuusmittareiden arvioinnin tueksi. Näiden kahden keskeisen tuloksellisuusmittarin arviointi edellyttää luotettavaa tietoa sekä niiden kehityksestä suhteessa historiavuosiin, että suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Toiminnan tuloksellisuuden arviointiin sisältyy laajemminkin paitsi sen arviointi, miten asetetut tavoitteet on toteutuneet myös se, miten paljon tavoitteiden toteuttamiseen on käytetty resursseja.

Maksullisen toiminnan tietotarpeet edellyttävät luotettavaa suoritetasoista kustannuslaskentaa. Oikeusministeriö on voinut toimintolaskennan avulla kehittää huomattavasti maksullisen toiminnan lakisääteistä raportointia. Tulevaisuudessa toimintolaskennan tuottaman informaation avulla voidaan tuottaa virastokohtaiset maksullisen toiminnan raportit, joilla luodaan edellytykset kehittää tulostavoitteita maksulliselle toiminnalle. Lisäksi voidaan vastata tilivelvollisuuden edellyttämiin raportointitarpeisiin.

Henkilöstöstrategian yksi osa-alue on henkilöstömitoitukseen liittyvät suunnittelu-, ohjaus- ja seurantamenetelmät. Toimintolaskennan avulla voidaan tukea henkilöstömitoitukseen liittyviä tietotarpeita. Kuten edellä todettiin, työajanseurantajärjestelmällä tuetaan jokaisen omaehtoista oman työpanoksen kohdentumisen arviointia, niin samalla tavalla kokonaistietoa voidaan käyttää tukemaan eri toimintasektoreiden resurssien optimaalista ja oikeudenmukaista kohdentumista ottamalla huomioon sekä asia- että henkilöstörakenteet.

Hallinnonalan tukipalveluihin (tieto-, talous- ja henkilöstöhallinto) on viime vuosina kohdistunut erilaisia uudistamistarpeita. Keskeisimmäksi näistä on noussut tuottavuuden lisääminen ao. tehtävissä uudistamalla organisaatiota ja toimintatapoja. Toimintolaskennan tuottaman informaation avulla on voitu arvioida, miten paljon ao. tukipalveluihin käytetään resursseja sekä itse palvelua tuottavissa yksiköissä että virastojen tukitoiminnoissa. Tietoa voidaan hyödyntää arvioitaessa palveluiden keskittämisen- ja hajauttamispäätösten resurssivaikutuksia. Lisäksi yhä enemmän joudutaan ostamaan palveluita hallinnonalan ulkopuolisilta toimijoilta. Arvioitaessa sitä tehdäänkö itse vai ostetaanko palvelua, voidaan toimintolaskennan tiedoilla arvioida oman työn hintaa.

Toimintolaskennan avulla voidaan tuottaa hyvin monesta eri näkökulmasta tietoa resurssien kohdentumisesta, mikä auttaa sekä tavoitteiden edellyttämien resurssitarpeiden että toimintaprosessien arvioinnissa. Toimintolaskennan tuottamia raportteja ja niiden informaatiota ei ole vielä kovinkaan laajasti hyödynnetty toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa. Tulevaisuuden haasteena onkin paitsi vakiinnuttaa toimintolaskennan käyttö niin myös integroida sen tuottama keskeinen informaatio osaksi toiminta- ja taloussuunnittelua, tulosohejausta sekä uusia raportointi- ja arviointiprosesseja. Tämä edellyttää, että tietoa ryhdytään käyttämään TTS- ja TA-valmistelussa, tulosmittaristojen kehittämisessä ja raportoinnissa. Oheisena tavoitekuva toimintolaskennan hyödyntämisen kehitysvaiheista eri johtamistasoilla.

VAIHE 1 2004	VAIHE 2 2005-2006	VAIHE 3 2007	HALLINNONALAN JOHTAMINEN
<ul style="list-style-type: none"> ● Maksullisen toiminnan kustannusvastavuuslaskelmat <p>→ edellytykset strategisten resurssimittarien suunnittelulle</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Työvaiheiden arviointia tukevan tiedon syventäminen <p>→ parempi tietoisuus käytössä olevien resurssien kohdentumisesta</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Maksustrategian tavoitteiden toteuttamista tukeva laskenta-järjestelmä ● Henkilöstöstrategiaa ja taloussuunnittelua tukevat mittarit <p>→ parantunut kustannustietoisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Tuottavuuden ja taloudellisuuden syvällisempi analysointi <p>→ laajempi näkökulma prosessien arvioinnille</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Koko toiminnan kattavat strategiset resurssimittarit <p>→ oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja kannattavuudesta</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Prosessikohtaiset tuottavuus- ja taloudellisuusmittarit <p>→ oikeat ja riittävät tiedot sektoreiden tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja kannattavuudesta</p>	SEKTORIN JOHTAMINEN
<ul style="list-style-type: none"> ● Työaikaseurannan vakiinnuttaminen ● Raportit osaksi muuta raportointia <p>→ parempi tietoisuus käytössä olevien resurssien kohdentumisesta</p>	<p>Benchmarking</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Toimintojohtaminen yhdeksi näkökulmaksi johtamisessa <p>→ oikeat ja riittävät tiedot viraston tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja kannattavuudesta</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Best Practices <p>→ tehokkaammat ja tuottavammat prosessit</p>	VIRASTOJEN JOHTAMINEN

Liite 2: Kustannuslaskentamallin toteuttamissuunnitelma valtiovarainministeriössä

Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen kehittämisen lähtökohtana on laskentatoimen kehittäminen strategista ohjausta ja suunnittelua sekä johtamista palvelevana välineenä. Tämä on myös valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992), jäljempänä talousarvioasetus, säädetty laskentatoimen toiseksi päätehtäväksi tuloksellisuutta niin sanotun tulosprisman mukaan koskevien oikeiden ja riittävien tietojen (oikean ja riittävän kuvan) tuottamisen ohella. Johdolle asetetaan talousarvioasetuksen 55 §:ssä velvoite hyödyntää johdon laskentatoimea tuloksellisen johtamisen edellyttämällä tavalla.

Merkittävää on myös, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden perustoiminnot saadaan mahdollisimman hyvin katettua tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen menetelmillä ja että menettelytavat ovat riittävän yksinkertaisia ja helppoja käyttää.

Ministeriöiden tuloksellisuuden seurannan erityispiirteenä on, että ministeriöiden vaikuttavuustulokset ovat pitkälti julkishyödykkeitä tai muita sellaisia aikaansaannoksia, joiden jäsentäminen yksilöityinä suoritteina ei aina ole mielekästä. Ministeriöiden yhteistyön lisääntyessä tuotokset muodostuvat usein myös useiden toimijoiden yhteistyöstä, mikä on otettava laskentatoimen järjestämisessä huomioon. Toimintolaskennan (activity based costing) menetelmät antavat käytännön välineitä tämän tyyppisten tilanteiden hallintaan sekä lisäksi enemmän käyttöarvoa johtamiselle kuin perinteisen suoritekohtaisen lisäyslaskennan menetelmät. Toimintolaskentapohjainen lähestymistapa pakottaa johdon tarkastelemaan toimintaprosesseja, joiden kautta tulokset saadaan aikaiseksi sekä ottamaan selkeästi kantaa prosesseihin ja toimintoihin ja niiden priorisointiin.

Ministeriöiden toiminta on henkilövaltaista. Henkilöstö ja sen motivaatio, tieto ja osaaminen (henkiset voimavarat) ovat ministeriöiden tärkein tuotannon tekijä ja henkilöstökulut muodostavat suuren osan ministeriöiden menoista. Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimessa ja sitä hyödyntävässä suunnittelussa on siten välttämätöntä suunnitella ja seurata työajan käyttöä.

Valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja talousarvioasetus edellyttävät valtion tilinpäätöskertomuksessa annettavaksi toimialatasoista eli ministeriön vastuulla olevia poliittikalohkoja koskevaa tuloksellisuustietoa. Ministeriöiden tuloksellisuus onkin viime kädessä vaikuttavuus eri politiikkasektoreilla. Poliittikkasektoripohjainen lähestymistapa,

jota on kehitetty tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksen toimeenpanohankkeessa hallinnonalojen johdon laskentatoimea kehittävässä työryhmässä, onkin valittu laskentapuitterungon perustaksi.

Laskentapuitterungossa on lainsäädännön perusteella määritelty valtioneuvoston ministeriöille yhteiset *perustehtävät*. Kustakin perustehtävästä esitetään kustannustiedot ja työajan käyttöä koskevat tiedot politiikkalohkoittain. Laskentatoimiryhmän kehittämässä mallissa on määritelty, mitä *perustoimintoja* sisältyy kuhunkin perustehtävään. Määritellyt on laskentatoimiryhmässä laadittu siten, että esimerkiksi tukipalveluiden tuottavuutta ja taloudellisuutta päästään vertailemaan, mikä antaa perusteet mm. talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietohallinnon uudelleenorganisointia ja tehokkaampaa järjestämistä koskeville ratkaisuille. Tällä tavoin valtioneuvoston yhteisen laskentapuitemallin käyttöönotto palvelee ministeriön omaa johtamista ja siinä tuottavuuden ja taloudellisuuden tarkastelua.

Yhteisen puitteiston pohjalta on muodostettu taulu 1 valtiovarainministeriön laskentapuitteista tehtävä- ja toimintoryhmittelyineen. On syytä korostaa, että yksittäiselle virkamiehelle ei suunnittelussa ja seurannassa avaudu koko näkymä vaan huomattavasti räätälöitynä lähinnä hänelle määriteltyyn toimenkuvaan liittyvät perustehtävät ja keskeisimmät toiminnot niiltä politiikka-alueilta, joilla asianomainen virkamies toimii. Ministeriön organisaatorakenne pääsääntöisesti tukee tällaista rajausta, koska yleensä valtiovarainministeriön kukin osasto ja sen virkamiehet ovat vastuussa vain yhdestä kolmeen politiikkasektoria.

Valtiovarainministeriön suunnittelu- ja johtamisjärjestelmässä VM2007 -strategia toimii perustana. Strategiassa määritellään ministeriön kaiken toiminnan perustaksi kolme keskeistä strategista vaikuttavuustavoitetta. Ministeriössä on tämän vuoksi pidetty tärkeänä sitä, että työajan käyttöä ja yleensä toimintojen johtamista voidaan suunnitella strategiatavoitteittain. Strategiset tavoitteet ilmaistaan strategiassa muutosteemoina.

Mallin 2 taulussa esitellään, miten laskentapuitteita ja niihin liittyviä kriittisiä peruskysymyksiä hyödynnettäisiin strategisessa suunnittelussa ja johtamisessa, mukaan lukien henkilökohtaiset tulos- ja kehittämiskeskustelut. Laskentatoimen perustana täytyy olla politiikka- ja perustehtävä- ja perustoimintokohtaiset tiedot. Ne saadaan yhdistettyä strategisia muutosteemoja koskevaan tietoon ja suunnitteluun. Lähtökohtana suunnittelussa on vastaaminen sekä yksittäisen virkamiehen että yksikön, osaston ja koko ministeriöorganisaation tasolla taulussa 4 oleviin peruskysymyksiin. Menettely on, että peruskysymyksiin vastataan ministeriön johtoryhmätasolla että osastojen ja yksiköiden sekä yksittäisten virkamiesten tulos- ja kehittämiskeskusteluissa. Mallin 3 taulu havainnollistaa finanssipolitiikan toimialaa koskevalla esimerkillä, miten työajan kohdentuminen ja kustannukset saadaan esitettyä ministeriön tasolla sekä politiikkalohkoittain että muutosteemoittain. Mallin taulut 4 ja 5 havainnollistavat, miten muutosteemat voidaan käsitellä perustehtävittäin, toiminnoittain ja politiikkalohkoittain ministeriön johtoryhmätasolla tapahtuvan strategisen johtamisen tueksi.

Taulujen mukainen laskentatoimimalli on tarkoituksenmukaista toteuttaa pitkälti tietotekniikkaa hyväksikäyttämällä, jolloin menettelyt saadaan automatisoitua. Osasto- ja yksikötason sekä tulos- ja kehittämiskeskusteluissa käytävän henkilötason suunnittelun käyttöön toteutetaan räätälöity näkymä, jossa näkyy vain asianomaisen henkilön tai yksikön tehtäviin kuuluva politiikka-alue muutosteemoineen. Työajan seuranta toteutettaisiin valtiovarainministeriön laajennetun johtoryhmän hyväksymän hankesuunnitelman perusteella tulos- ja kehittämiskeskusteluiden yhteydessä kerran vuodessa siten, että jokainen henkilö vastaisi tulos- ja kehittämiskeskusteluita tukevalla intranet-sivulla avautuvaan henkilön räätälöidyn perusnäkökuvan kysymyksiin ja esittäisi siinä arvion ajankäytön jakautumisesta edellisellä suunnittelukaudella ja suunnitelman painopisteistä tulevana vuotena.

Laskenta olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa mahdollisimman pitkälti tietojärjestelmien avulla. Ideaalimallissa on käytössä selainpohjainen suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, jossa käytetään suunnittelussa vakiolomakkeita ja taulukoita ja järjestelmä kerää tiedot yhteen ja jossa intranetin avulla tehdään säännöllisin väliajoin yksinkertainen työajan seuranta koskeva kysely. Taloutta koskevat tiedot saadaan suoraan kirjanpidosta, koska ministeriöiden tilipuitteet ovat suhteellisen pienellä hienosäädöllä sovitettavissa malliin.

Taulu 1: **VM:n perustehtävät, toiminnot ja politiikkalohkot sekä kustannusten ja työajan kohdentaminen niille**

		(VNOS 262/2003: VALTIOVARAINMINISTERIÖN TOIMIALAAN KUULUVAT)																		
VM:N LASKENTAPUITTEISTO: KAIKILLE MINISTERIÖILLE YHTEISET PERUSTEHTÄVÄT JA TOIMINNOT	talous- politiikka	finanssi- politiikka	valtion- talous	vero- politiikka	valtion lainanotto ja valtion- velka	rahoitus- markki- noiden toiminta	kv	työnantaja- hlöstö- ja työmarkki- napolitiikka	valtion yleinen tillastotoimi	hallinto- politiikka	tieto- hallinto- politiikka									
Yhteiskuntapolitiikan strategiat ja seuranta																				
Toimialan kehittäminen ja tutkimus	1.1.	2.1.																		
Toimialan analyysit ja niiden ohjaus	1.2.	2.2.																		
Toimialan strategioiden valmistelu ja seuranta	1.1.	2.3.																		
Asiantuntijaosallist. muiden toimialojen strat.asioihin	1.3.	2.3.																		
Hallinnonalan ohj. & toiminta- ja taloussuunnittelu																				
Hallinnonalan tsn: n laadinta																				
Hallinnonalan talousarvio- ehdotuksen laadinta																				
Virastojen ja laitosten tulosohjaus																				
Hallinnonalan tilinpäätösraportointi																				
Omistajaohjaustehtävät	1.3.	1.3.																		
Lainsäädännön valmistelu ja seuranta																				
Lainsäädäntöhankkeiden esivalmistelu & asettaminen	1.3.	2.1./2.3.																		
Säädösvalmisteluhankkeet	1.3.	2.1.																		
Laintarkastus ja säädöskääntäminen																				
Säädösten toimeenpanon ohjaus & koulutus/inf.-ohj.	1.3.	2.1./2.3.																		
Säädösten toimeenpanon seuranta																				
Säädösten ennakkolliset ja jälkikäteiset vaikutusarviointit																				
Lainsäädännön asiant.tehtävät muille hallinnonaloille																				
EU- ja kansainväliset asiat																				
EU-lainsääd.hankkeet (omia hank./proj.)																				
Kansainväliset sopimukset																				
OECD, IMF ja muut kv-järjestöt																				
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 20%;">% työajasta</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> 1. Finanssipolitiikka 1.1. Finanssipolitiikan kokonaismoitus 1.2. Talousarviot ja kehyykset 1.3. Finanssipolitiittinen vaikuttaminen 1.4. EU </td> <td></td> </tr> <tr> <td> 2. Valtion taloushallinto 2.1. Järjestelmien kehittäminen 2.2. Järjestelmien toiminta 2.3. Taloushallinnon toteutus </td> <td></td> </tr> <tr> <td> 3. Ydintehtävien yleistoiminnot 4. Muut tehtävät Poissaolot 2) </td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">Yhteensä</td> <td style="text-align: center;">100</td> </tr> </tbody> </table>												% työajasta	1. Finanssipolitiikka 1.1. Finanssipolitiikan kokonaismoitus 1.2. Talousarviot ja kehyykset 1.3. Finanssipolitiittinen vaikuttaminen 1.4. EU		2. Valtion taloushallinto 2.1. Järjestelmien kehittäminen 2.2. Järjestelmien toiminta 2.3. Taloushallinnon toteutus		3. Ydintehtävien yleistoiminnot 4. Muut tehtävät Poissaolot 2)		Yhteensä	100
	% työajasta																			
1. Finanssipolitiikka 1.1. Finanssipolitiikan kokonaismoitus 1.2. Talousarviot ja kehyykset 1.3. Finanssipolitiittinen vaikuttaminen 1.4. EU																				
2. Valtion taloushallinto 2.1. Järjestelmien kehittäminen 2.2. Järjestelmien toiminta 2.3. Taloushallinnon toteutus																				
3. Ydintehtävien yleistoiminnot 4. Muut tehtävät Poissaolot 2)																				
Yhteensä	100																			
Esimerkki työajankäytön seurantanäkymästä henkiöllä, jonka työtentävät liittyvät finanssipolitiikan valmisteluun ja valtion taloushallinnon ohjaukseen. 1)																				
1) tehtävien kohdentuminen laskentapuitteistossa on kuvattu vasemmalla näkymän numerointia noudattaen. 2) Poissaolojen seuranta tulisi tod.näköisesti suoraan järjestelmästä																				

KAIKILLE MINISTERIÖILLE YHTEISET PERUSTEHTÄVÄT JA TOIMINNOT	talous- politiikka	finanssi- politiikka	valtion- talous	vero- politiikka	valtion lainanotto ja valtion- velka	rahoitus- markki- noiden toiminta	kv rahoitus- laitokset	työnantaja- hlöstö- ja työmarkki- napoliittikka	valtion yleinen tilastotoimi	hallinto- politiikka	tieto- hallinto- politiikka
Muut ministeriökohtaiset erityistehtävät	4.	4.	4.								
Ministeriön hoitamat lupa-asiat Valtionapuviranomaistehäväät											
Ministeriön yhteiset tehtävät											
Ministeriön tai sen osaston johtaminen											
Henkilöstöhallinto											
Koulutus											
TYKY			3.								
Taloushallinto											
Tietohallinto											
Tietopalvelu											
Viestintä			3.								
Sisäinen tarkastus											
EU:n hoitamien hankkeiden maksuviranomais- ja hallintov.											
EU:n rah.hankkeiden valvonta ja tarkastus											
Palkalliset poissaolot											

Taulu 2: **Strategisten muutosteemojen käsittely laskentapuitteissa**

VM 2007 strategiassa ja TTS:ssä määritellyt strategiset muutosteemat käsitellään ministeriön, osaston ja yksikön sekä virkamiehen suunnittelussa (tulos- ja kehityskeskustelut) vastaamalla seuraaviin neljään kysymykseen:

- 1) miten muutosteemat ilmenevät näkökulmina perustehtävissä ja toiminnoissa?
- 2) miten ajan- ja resurssien käyttö kohdennetaan muutosteemoissa työskentelyyn?
- 3) mitä erillisiä hankkeita käynnistetään / jatketaan muutosteemoissa ?*
- 4) mistä tehtävistä ja asioiden hoitamisesta luovutaan keskittymiseksi muutosteemoihin?

* hankkeet ja kunkin toiminnon tulostavoitteet esitetään eri lomakkeella (BSC-kartta)

Puolivuosittaisessa ja vuoden lopun tulosseurannassa kootaan vastaavasti arviot kohdentumisesta eri muutosteemoihin

Taulu 3: Käytännön esimerkki toimialan finanssipolitiikka -käsittelystä

MUUTOSTEEMA 1: talouden kasvu ja vakaus	MUUTOSTEEMA 2: työllisyyssasteen parantaminen	MUUTOSTEEMA 3: Veroeurojen käytön tehostaminen	YHTEENSÄ
<p>työajan käyttö kustann.</p>	<p>työajan käyttö kustann</p>	<p>työajan käyttö kust.</p>	<p>Työajan käyttö Kustann</p>

FINANSSIPOLITIikka

1. Finanssipolitiikan strategiat ja seuranta

- 1.1. finanssipolitiikan kokonaismitoitus: valmistelu ja seuranta
- 1.2. talousarviot ja kehukset
- 1.3. muu finanssipolitiittinen vaikuttaminen (ei lainsäädäntö)
- 1.3. tilinpäätöskertomus ja tilinpäätös sekä niiden arviointi
- 1.4. kansainväliset luokitustaitokset

2. Hallinnon ohjaus ja TTS

3. Lainsäädännön valmistelu ja vaikuttaminen lainsäädäntöön

- 3.1. Lainsäädäntöhankkeiden esivalmistelu ja asettaminen
- 3.2. Säädosvalmisteluhankkeet
- 3.3. Säädösten ennakkolliset ja jälkikäteiset vaikutusarviointit
- 3.4. Osallistuminen säädosvalmisteluprosessiin, ennakkollinen finanssivalv.
- 3.5. Säädösten toimeenpanon ohjaus

4. Finanssipolitiikan EU- ja kansainväliset asiat

- 4.1. EU -rahoituskehukset ja -talousarvio
- 4.2. Finanssipolitiittiset EU -lainsäädäntöhankkeet
- 4.3. Finanssipolitiikan seuranta ja valvonta EU:ssa, EMU
- 4.4. OECD –yhteistyö
- 4.5. FIPO -raportointi ja yhteistyö kv-järjestöissä (IMF)

Viedään syvyyssuolttuvuudeksi tai ylätasoksi ministeriön laskentapuitteisiin

Taulu 4: **Työajan ja kustannusten kohdentaminen VM 2007 -strategian mukaisiin muutosteemoihin**
Valtiovarainministeriön strategiset muutosteemat: Ministeriön politiikka-alat - ulottuvuus

MINISTERIÖN POLITIIKKA-ALAT
(VNOS 262/2003)

- Talouspolitiikka
- Finanssipolitiikka
- Valtiontalous
- Veropolitiikka
- Valtion lainanotto ja valtionvelka
- Rahoitusmarkkinoiden toiminta
- Kv. rahoituslaitokset
- Työnantaja-, henkilöistö- ja työmarkkinapolitiikka
- Valtion yleinen tilastotoimi
- Hallintopolitiikka
- Tietohallintopolitiikka

MUUTOSTEEMA 1: talouden kasvu ja vakaus	MUUTOSTEEMA 2: työllisyysasteen parantaminen	MUUTOSTEEMA 3: Veroeurojen käytön tehostaminen	YHTEENSÄ
työajan käyttö kustann.	työajan käyttö kustann.	työajan käyttö kustann.	työajan käyttö Kustann.
Viedään syvyyssulottuvuudeksi tai ylätasoksi ministeriön laskentapuitteisiin			

Taulu 5: **Strategiset muutossteemat: Ministeriön yhteiset perustehtävät ja toiminnot -ulottuvuus**

MUUTOSTEEMA 1: talouden kasvu ja vakaus	MUUTOSTEEMA 2: työllisyysasteen parantaminen	MUUTOSTEEMA 3: Veroeurojen käytön tehostaminen	YHTEENSÄ
työajan käyttö	työajan käyttö	työajan käyttö	Työajan käyttö
kustann.	kustann.	kustann.	Kustann.
<p>KAIKILLE MINISTERIÖLLE YHTEISET PERUSTEHTÄVÄT JA TOIMINNOT</p> <p>Yhteiskuntapolitiikan strategiat ja seuranta Toimialan kehittäminen ja tutkimus Toimialan analyysit ja niiden ohjaus Toimialan strategioiden valmistelu ja seuranta Asiantuntijaosallist. muiden toimialojen strat.asioihin Yhteiskuntasuhteiden hoito (esim. tiedotus, seminaarien järjestäminen)</p> <p>Hallinnon ohj. & toiminta- ja talousuunnittelu Hallinnonalan tts:n laadinta Hallinnonalan talousarviokehdotuksen laadinta Virastojen ja laitosten tulosohjaus Hallinnonalan tilinpäätösraportointi Omistajaohjaustehtävät</p> <p>Lainsäädännön valmistelu ja seuranta Lainsäädäntöhankkeiden esivalmistelu&asettaminen Säädösvalmisteluhankkeet Laintarkastus ja säädöskääntäminen Säädösten toimeenpanon ohjaus&koulutus/inf.-ohj. Säädösten toimeenpanon seuranta Säädösten ennakoitimet ja jälkikäteiset vaikutusarvioinnit Lainsäädännön asiant.tehtävät muille hallinnonaloille</p> <p>EU- ja kansainväliset asiat Osallistuminen EU-toimielinten työskentelyyn EU-lainsääd.hankkeet Kansainväliset sopimukset Osallistuminen kv-järjestöjen toimintaan (OECD, IMF, YK:n toimielimet)</p> <p>Muut ministeriökohtaiset erityistehtävät Ministeriön hoittamat lupa-asiat Valtionapuviranomaisetehtävät</p> <p>Ministeriön yhteiset tehtävät Ministeriön tai sen osaston johtaminen Henkilöstöhallinto Koulutus TYHY -toiminta Taloushallinto Tietohallinto Tietopalvelu Viestintä Sisäinen tarkastus EU:n hoitamien hankkeiden maksuviranomais- ja hallintov. EU:n rah.hankkeiden valvonta ja tarkastus Muut tukitoiminnot (käännökset, viirasto- ja toimistopalvelut)</p> <p>Palkalliset poissaolot</p>			
Viedään syvyyssulottuvuudeksi tai yltäosaksi ministeriön laskentapuitteisiin			

Liite 3: Tuloksellisuuden peruskäsitteet ja -määritelmät

Valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988), talousarviolaki, ja asetuksessa (1243/1992), talousarvioasetus, säädetään tuloksellisuuden peruskriteereistä. Tuloksellisuuden peruskriteerit luovat valtiontaloudessa ja -hallinnossa yhtenäisen viitekehyksen sille, mitä käsitteellä tulos ja tuloksellinen toiminta tarkoitetaan ja mitä osakysymyksiä on tuloshakuisessa toiminnan ja talouden ohjauksessa ja johtamisessa sekä lainsäädäntötyössä tarkasteltava. Tuloksellisuuden osakäsitteitä ja peruskriteereitä ovat seuraavat:

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa sitä, missä määrin yhteiskuntapolitiikalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa yhteiskuntapolitiikan onnistumisen astetta.

Tavoitteenasettelussa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kuvaavat sitä yhteiskunnan tilaa, johon politiikalla halutaan päästä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet on usein tarkoituksenmukaista esittää yhteiskunnan tai sen jäsenten olosuhteisiin halutun muutoksen kuvauksena.

Kustannusvaikuttavuus kuvaa toteutuneen tai tavoitellun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suhdetta sen saavuttamisen kustannuksiin. Kustannuksina kustannusvaikuttavuuden tarkastelussa lähtökohtaisesti ovat esillä kaikki toimenpiteen aiheuttamat kustannukset. Kustannuksina on tarpeen usein käsitellä myös toimenpiteiden sivuvaikutusten aiheuttamat kustannukset.

Kustannusvaikuttavuutta koskevien tietojen esittäminen mahdollistaa taloudellisen tehokkuuden tarkastelun eli arvioinnin siitä, kuinka optimaalisesti vaikuttavuuden muutos on toteutettu suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

Toiminnallinen tuloksellisuus kuvaa viraston tai laitoksen taikka rahaston oman toiminnan aikaansaannoksia ja toiminnan tehokkuutta. Toiminnallisen tuloksellisuuden osa-alueita ovat toiminnallinen tehokkuus sekä tuotokset ja laadunhallinta.

Toiminnallinen tehokkuus on viraston ja laitoksen resurssien käytön ja hankinnan sekä toimintojen järjestämisen tehokkuutta tarkasteleva kokonaisnäkökulma, joka muodostuu taloudellisuudesta ja tuottavuudesta sekä maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja sen sekä useiden rahoittajien rahoittaman toiminnan kustannusvastaavuudesta.

Taloudellisuus kuvaa suoritteiden tai julkishyödykkeiden (tuotokset) aikaansaamisesta aiheutuneiden kustannusten suhdetta tuotoksiin (suoritteet, julkishyödykkeet).

Tuottavuus kuvaa aikaansaatujen tuotosten suhdetta niiden aikaansaamisessa käytettyihin tuotantopanoksiin (työ, osaaminen, määrärahat, muut tuotantontekijät).

Maksullisen toiminnan kannattavuus kuvaa liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden tuotannossa liiketaloudellisin hinnoitteluperiaatteiden mukaisesti hinnoiteltuna syntyvää liikevoittoa tai tappiota. Kustannuksina otetaan huomioon tällöin asianomaisen suoritteiden tuottamisen kaikki kustannukset sekä asianomaisen suoritetuotannon osuus yleiskustannuksista.

Maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus kuvaa julkisoikeudellisten suoritteiden, jotka hinnoitellaan omakustannushintaan ja useiden rahoittajien rahoittamien hankkeiden ja toimintojen tuottojen ja toiminnasta tai hankkeista syntyvien kokonaiskustannusten suhdetta ja erityisesti sitä, missä määrin tuotot kattavat kulut.

Tuotokset ja laadunhallinta -käsitteellä kuvataan julkisen ja toiminnan sekä varainkäytön aikaansaannoksia, joita ovat suoritteet ja julkishyödykkeet sekä niiden laatua.

Suoritteet ovat viraston tai laitoksen toiminnan tuloksena syntyviä palveluita tai lopputuotteita.

Julkishyödykkeet ovat jakamattomasti koko yhteiskunnan ja sen jäsenten hyväksi tulevia etuja, joissa yhden henkilön etuun kohdistuva kulutus tai etuuden nauttiminen ei vähennä muiden mahdollisuuksia hyödyntää kyseistä etua. Julkishyödykkeet ovat siten kollektiivihyödykkeitä. Julkishyödykkeitä ovat esimerkiksi puhdas luonto ja terveellinen ympäristö, yleinen turvallisuus.

Laatu kuvaa viraston ja laitoksen aikaansaannosten sekä sisäisten prosessien ominaisuuksia ja erityisesti sitä, miten aikaansaannokset (tuotokset) ja prosessit toimintatapoineen vastaavat ominaisuuksiltaan niille lainsäädännössä ja yhteiskunnan ja asiakkaiden sekä yhteistyökumppaneiden odotuksissa asetettuja kriteerejä ja miten eri ominaisuudet ja näkökulmat on tuotteessa yhdistetty toimiviksi ominaisuuksiksi. Laatu on siten yleises-

ti virheettömyyttä ja vaatimusten- ja odotustenmukaisuutta. Laadun osia on mallinnettu erilaisissa laatustandardeissa, joista hyvän yleisen lähestymistavan tulosohjaukseen antaa esimerkiksi Euroopan laatupalkintomalli EFQM.

Palvelukyky kuvaa viraston ja laitoksen kykyä palvella yhteiskuntaa ja asiakkaitaan. Se pitää sisällään:

- asioiden käsittely- tai muun läpivirtausajan
- asiakastyytyväisyyden eli kuinka tyytyväisiä asiakkaat ja sidosryhmät ovat saata-vaan palveluun tai yhteistyöhön
- asiakasvaikuttavuuden eli asiakassuhteessa ja asiakkaan oloissa tapahtuvalle muu-tokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen
- kohdevaikuttavuuden eli toiminnan kohteessa tapahtuvalle toiminnalle asetetun ta-voitteen saavuttamisen asteen
- yleensä viraston tai laitoksen kyvyn tuottaa hyötyä yhteiskunnalle ja sen jäsenille.

Henkisten voimavarojen hallinta kuvaa osaamista ja aineetonta pääomaa. Henkisis-sä voimavaroissa tarkastellaan henkilöstön määrää, tilaa, osaamista, tyytyväisyyttä ja kehittymistä sekä lisäksi organisaatioon sidottua osaamista ja palvelukykyä, organisaati-on uudistumista ja innovaatiokykyä sekä verkostoitumista. Henkisten voimavarojen osia ovat:

- informaatiopääoma
- henkilöstö ja sen palvelukyky sekä henkilöstön hallussa oleva tieto ja osaaminen
- organisaatiokulttuuri ja organisaation pääoma eli ne hyödyt, jotka syntyvät toiminnan tekemisestä ja osaamisen kokoamisesta juuri kyseiseen organisaation
- uudistumiskyky, verkostot ja maine

Edellä mainitut käsitteet perustuvat suhteellisen vakiintuneisiin liike- ja kansantaloustie-teellisiin määritelmiin, joilla kuvataan määritelmän taustalla olevaa ilmiötä. Käsitteet ovat kuitenkin talousteoreettisina rakennelmina vaikeasti avautuvia muille kuin alan koulutuk-sen ja kokemuksen saaneille. Käytännössä ongelmana eivät kuitenkaan ole käsittemäärit-telyt, vaan itse ilmiöiden ja niiden taustalla olevien vuorovaikutussuhteiden sekä niiden mallintamisen monimutkaisuus.

OHJAUS JA TILIVELVOLLISUUS



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin: (09) 160 01
Telefaksi: (09) 160 33123
www.vm.fi

1/2006
MINISTERIÖIDEN
kustannuslaskennan kehittäminen

ISSN 1796-1351
ISBN 951-804-565-8 (PDF)